Office national de l'énergie | National Energy Board

Motifs de décision

TransCanada PipeLines Limited

RH-3-2004

Décembre 2004

Demande concernant la jonction North Bay

Canada

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à

TransCanada PipeLines Limited

Demande visant à faire approuver l'établissement d'un nouveau point de réception et de livraison, soit la jonction North Bay, et les droits exigibles pour les services de transport à destination et à partir de ce point.

RH-3-2004

Décembre 2004

Autorisation de reproduction

Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives et(ou) sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de l'Office national de l'énergie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que l'Office national de l'énergie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec l'Office national de l'énergie ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à : info@neb-one.gc.ca

Permission to Reproduce

Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the National Energy Board, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the National Energy Board is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the National Energy Board.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@neb-one.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2004
représentée par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE22-1/2004-4F
ISBN 0-662-78510-X

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles.

Demandes d'exemplaires :
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8
Courrier électronique : publications@neb-one.gc.ca
Télécopieur : (403) 292-5576
Téléphone : (403) 299-3562
1-800-899-1265

Des exemplaires sont également disponibles à la bibliothèque de l'Office
(rez-de-chaussée)

Imprimé au Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2004 as represented by the National Energy Board

Cat No. NE22-1/2004-4E
ISBN 0-662-38823-2

This report is published separately in both official languages.

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: publications@neb-one.gc.ca
Fax: (403) 292-5576
Phone: (403) 299-3562
1-800-899-1265

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Printed in Canada

Table des matières

Liste des figures ii
Liste des annexes ii
Sigles et abréviations iii
Glossaire v
Exposé et comparutions viii

1. Introduction 1
1.1 Contexte 1
1.2 Aperçu de la demande 4
1.3 Liste des questions 4

2. Contexte, questions, principes et résultats attendus 6
2.1 Contexte 6
2.2 Questions 7
2.3 Principes directeurs 7
2.4 Résultats attendus des présents Motifs 10

3. Structure tarifaire par zones pour les livraisons intérieures 11
3.1 Position de TransCanada 11
3.2 Positions des parties 12
3.3 Opinion de l'Office 12

4. Conception des droits pour le transport à courte distance et pratiques contractuelles 14
4.1 Conception des droits 14
4.1.1 Position de TransCanada 14
4.1.2 Positions des parties 15
4.1.3 Réponse de TransCanada 16
4.2 Pratiques contractuelles 17
4.2.1 Position de TransCanada 17
4.2.2 Positions des parties 17
4.2.3 Réponse de TransCanada 19
4.3 Opinion de l'Office 19

5. Jonction North Bay, Parkway et Saint-Nicolas 22
5.1 Aperçu 22
5.2 L'évolution du contexte du marché 22
5.3 Jonction North Bay 24
5.3.1 Position de TransCanada 25
5.3.2 Positions des parties 28
5.3.3 Réponse de TransCanada 38
5.3.4 Opinion de l'Office 42
5.4 Parkway 50
5.4.1 Proposition et position des distributeurs de l'Est – Concept de Parkway en général 51

5.4.2 Proposition et positions des parties – Parkway-Union 52
5.4.3 Proposition et positions des parties – Ceinture Parkway 53
5.4.4 Proposition et positions des parties – Parkway à la vanne 205-2 du réseau principal 54
5.4.5 Proposition et positions des parties – ZLC d'Enbridge et ZLC de Union 55
5.4.6 Positions des autres parties – Concept de Parkway en général 55
5.4.7 Opinion de l'Office 56
5.5 Saint-Nicolas 57
5.5.1 Proposition et position des distributeurs de l'Est 57
5.5.2 Positions des parties 60
5.5.3 Opinion de l'Office 62
5.5.4 Opinion de D.W. Emes 64
5.5.5 Décision de l'Office 66

6. Utilisation des zones de livraison intérieures comme points de réception 67
6.1 Services de TI et de TGCT 67
6.2 Service garanti 67
6.3 Proposition d'EGD concernant l'injection de gaz en stockage 69
6.4 Opinion de l'Office 70

7. Processus de changement 72
7.1 Processus de changement – Perspective générale 72
7.1.1 Position de TransCanada 72
7.1.2 Positions des parties 73
7.2 Processus de changement – Approche graduelle versus approche globale 77
7.2.1 Position de TransCanada 77
7.2.2 Positions des parties 77
7.3 Opinion de l'Office 79

8. Dispositif 82

Liste des figures

1-1 Réseau intégré de TransCanada 2
5-1 Points de réception et de livraison proposés 23
5-2 Volumes de transport totaux des services à grande distance et à courte distance - Comparison 24
6-1 Zones de livraison des distributeurs de la zone de l'Est 68

Liste des annexes

I Ordonnance sur les droits TO-7-2004 83

Sigles et abréviations

AC	Alliance des cogénérateurs (Tractabel Power Inc., TransAlta Energy Corporation, Lake Superior Power Limited Partnership et Cardinal Power of Canada, L.P.)
ACIG	Association des consommateurs industriels de gaz
ACPP	Association canadienne des producteurs pétroliers
ANE	Alberta Northeast Gas Limited
BSOC	bassin sédimentaire de l'Ouest canadien
Cargill	Cargill Power and Gas Markets
CNO	canalisation du nord de l'Ontario
Coral	Coral Energy Canada Inc.
distributeurs de l'Est	désigne collectivement EGD, Gaz Métro et Union
EÉL	entente d'équilibrage limitée
EÉO	entente d'équilibrage opérationnel
EGD	Enbridge Gas Distribution Inc.
É.-U. ou États-Unis	États-Unis d'Amérique
Gaz Métro	Société en commandite Gaz Métro
Gaz Métro LP	Gaz Métropolitain and Company, Limited Partnership
GJ	gigajoule
GLGT	Great Lakes Gas Transmission
GTD	Groupe de travail sur les droits du réseau principal de TransCanada
JNB	jonction North Bay
Loi sur l'ONÉ	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
MADRD	mécanisme approprié de règlement des différends
Nexen	Nexen Marketing
Office ou ONÉ	Office national de l'énergie
Ontario	Ministre de l'Énergie de la province de l'Ontario

Québec	Procureur général du Québec
réseau principal	réseau principal de transport de gaz naturel de TransCanada
SDL	société de distribution locale
SG	service garanti
TGCT	transport garanti à court terme
TI	transport interruptible
TJ	térajoule
TPT	transport par des tiers
TQM	Gazoduc Trans Québec & Maritimes Inc.
TransCanada	TransCanada PipeLines Limited
TS	transport assorti de stockage
Union	Union Gas Limited
ZLC	zone de livraison du Centre
ZLCN	zone de livraison du Centre-Nord
ZLE	zone de livraison de l'Est
ZLN	zone de livraison du Nord
ZSO	zone du Sud-Ouest

Glossaire

AECO	Un centre nord-américain de commercialisation du gaz situé en Alberta.
appel de soumissions	Processus par lequel une société pipelinière offre une capacité nouvelle ou établie au marché et reçoit des soumissions pour cette capacité de la part des intervenants du marché.
base tarifaire	Montant d'investissement sur lequel il est permis de toucher un rendement. La base tarifaire comprend ordinairement la valeur des installations en service, plus une provision pour le fonds de roulement.
besoins en produits	Montant qu'une société cherche à recouvrer par le biais des droits en vue de couvrir son coût de service.
centre de charge	Point, à l'intérieur de chaque zone tarifaire ou zone de livraison intérieure, établi en fonction de la distance de transport moyenne, pondérée par la quantité d'énergie, des livraisons effectuées suivant le service garanti pendant l'année de base.
coefficient d'utilisation	Rapport entre l'utilisation moyenne des contrats au cours d'une période donnée et la quantité maximale stipulée aux contrats pour la même période, habituellement calculé pour un an et exprimé sous forme de pourcentage.
coût du service	Coût total de prestation du service. Il comprend les charges d'exploitation et d'entretien, l'amortissement comptable et financier, l'impôt et le rendement de la base tarifaire. En général, le coût du service d'une société pipelinière correspond à ses besoins en produits.
Dawn	Un centre nord-américain de commercialisation du gaz situé dans le sud de l'Ontario.
droit	Prix exigé par une société pipelinière pour l'utilisation de ses installations.
Empress	Point d'entrée au réseau principal de TransCanada, situé près de la frontière entre l'Alberta et la Saskatchewan.
frais liés à la demande	Frais mensuels qui couvrent ordinairement les coûts fixes d'un pipeline. Les frais liés à la demande sont fondés sur le volume quotidien stipulé au contrat et ils doivent être payés indépendamment du volume transporté.

Groupe de travail sur les droits	Groupe de travail mixte de l'industrie, créé par TransCanada, qui regroupe tous les secteurs de l'industrie gazière (producteurs, commercialisateurs, courtiers, sociétés pipelinières) en plus des gouvernements provinciaux, des sociétés de distribution locales et des consommateurs industriels ultimes.
point de livraison	Point, à l'intérieur d'une zone de livraison, où TransCanada livre le gaz naturel suivant les modalités d'un contrat de transport de gaz.
point de réception	Point unique ou zone de livraison où TransCanada reçoit le gaz naturel suivant les modalités d'un contrat de transport de gaz.
rapport du consultant	Rapport produit pour TransCanada Corporation, intitulé *« Building Alignment on the Northeastern Gas and Power Growth Strategy »*.
réseau intégré	Installations appartenant en propre à TransCanada et droits contractuels de transport détenus sur les réseaux de GLGT, Union et TQM.
RH-1-2002	Instance de l'ONÉ portant sur la demande de TransCanada visant les droits et le Tarif de 2003.
RH-2-91	Instance de l'ONÉ portant sur la demande de Pipeline Interprovincial Inc. (devenue Enbridge Pipelines Inc.) visant les droits de 1992.
RH-2-92	Instance de l'ONÉ portant sur la demande de TransCanada visant les droits de 1993.
RH-4-2001	Instance de l'ONÉ portant sur la demande de TransCanada concernant un rendement équitable pour 2001-2002 et le coût du capital du réseau principal.
RH-4-86	Instance de l'ONÉ portant sur la demande de Pipeline Interprovincial Limitée (maintenant Enbridge Pipelines Inc.) visant les droits de 1987.
RH-R-1-2002	Instance de l'ONÉ concernant la demande de révision et de modification de la décision RH-4-2001 de l'Office et des ordonnances connexes.
Tarif	Modalités suivant lesquelles une société pipelinière offre ou fournit des services, y compris les droits, les règles et les règlements, ainsi que les pratiques se rapportant à des services particuliers.

transport à courte distance	Service de transport débutant à des endroits autres qu'Empress ou un point de réception en Saskatchewan.
transport à courte distance de l'Est	Service de transport à courte distance dans le cas duquel le point de livraison se trouve dans la zone de l'Est ou correspond à un point d'exportation de l'Est.
transport à grande distance	Service de transport qui débute à Empress ou à un point de réception en Saskatchewan.
transport à courte distance de l'Ouest	Service de transport dans le cas duquel le point de livraison se trouve dans la zone de la Saskatchewan ou la zone du Manitoba, ou correspond à des points d'exportation adjacents à ces zones (p. ex. Emerson).
transport assorti de stockage	Service qui permet aux titulaires de contrats de SG qui disposent d'installations de stockage, à titre de propriétaires ou par contrat, de stocker du gaz ou d'en prélever afin de répondre aux fluctuations saisonnières de la demande tout en maintenant un coefficient d'utilisation élevé.
zone de livraison	Région géographique à l'intérieur d'une zone tarifaire, qui comprend plusieurs points de livraison où les expéditeurs prennent livraison de leur gaz naturel.
zone tarifaire	Pour les fins de l'établissement des droits, les expéditeurs utilisant le SG pour le transport intérieur à grande distance paient les droits applicables à la zone tarifaire dans laquelle les livraisons sont effectuées. Le même droit est exigé pour toutes les livraisons faites dans une même zone tarifaire.

Exposé et comparutions

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONÉ) et à ses règlements d'application;

PAR SUITE D'une demande en date du 15 septembre 2003, modifiée le 31 mars 2004, que TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) a présentée aux termes de l'alinéa 60(1)*b)* de la Loi sur l'ONÉ pour faire approuver l'établissement d'un nouveau point de réception et de livraison, soit la jonction North Bay (JNB), et les droits exigibles pour les services de transport offerts à destination et à partir de ce point, ainsi que le retrait de North Bay de l'actuelle zone de livraison du Nord, telle qu'elle est décrite à la section X, sous-section 1, des Conditions générales du Tarif de transport du réseau principal de TransCanada (Mainline Transportation Tariff General Terms and Conditions), le tout devant entrer en vigueur le 1er novembre 2004;

CONFORMÉMENT À l'ordonnance d'audience RH-3-2004.

Entendue à Montréal (Québec), les 16, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 27, 30 et 31 août et 1er et 2 septembre 2004, et à Calgary (Alberta), les 8, 9 et 10 septembre 2004;

DEVANT :

J.-P. Théorêt	Membre présidant l'audience
D.W. Emes	Membre
G. Caron	Membre

Comparutions	**Société ou organisme**	**Témoins**
C.K. Yates, c.r. D.A. Holgate	TransCanada PipeLines Limited	D. Ferguson C. Frew J. Reed T. Robinson R. Whitmore G. Zwick
N.J. Schultz	Association canadienne des producteurs pétroliers	R. Moore P. Nettleton A. Safir C. Worthy
P. Thompson, c.r. V.J. DeRose	Association des consommateurs industriels de gaz	R. Cooper P. Fournier J. Latreille M. Passi
J. Carmichael	Alberta Northeast Gas, Limited	
C. Worthy	BP Canada Energy Company	

Comparutions	Société ou organisme	Témoins
R.J. King	Alliance des cogénérateurs	M. Stauft U. Valiente
J. Farrell	Enbridge Gas Distribution Inc.	D. Charleson C. Cicchetti B. Henning R. Rowe M. Sloan
B. Fraser	EnCana Corporation	
M. Perlman	New York State Electric & Gas Corporation et Rochester Gas and Electric Corporation	
S. Young	Nexen Marketing	
L.-A. Leclerc L.-C. Ratelle	Société en commandite Gaz Métro	C. Cicchetti B. Henning L. Mercier M. Sloan
L.E. Smith, c.r.	Union Gas Limited	S. Baker C. Cicchetti B. Henning M. Isherwood M. Sloan
J.C. Turchin E. Sweet	Ministre de l'Énergie de la province de l'Ontario	
M. Bouchard R. Richard	Procureur général du Québec	
M.A. Yuzda L.C. Bell J. Hanebury, c.r.	Office national de l'énergie	

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) est propriétaire-exploitante du réseau principal de transport de gaz naturel (réseau principal), qui s'étend de la frontière de l'Alberta jusque dans la province de Québec, en passant par la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario, et se raccorde à divers gazoducs canadiens et internationaux en aval.

En outre, le réseau intégré de TransCanada comprend des droits contractuels de transport de gaz sur le réseau de Great Lakes Gas Transmission (réseau de GLGT), soit d'Emerson (Manitoba) à St. Clair (Michigan); sur le réseau de Union Gas Limited (réseau de Union), de Dawn (Ontario) à Parkway (Ontario) et à Kirkwall (Ontario); ainsi que sur le réseau de Gazoduc Trans Québec & Maritimes Inc. (réseau de TQM), de Saint-Lazare à Saint-Nicolas et à East Hereford, au Québec. La figure 1-1 contient une carte du réseau principal intégré.

Les procédures d'accès aux services de transport (Transportation Access Procedures) contenues dans le Tarif du réseau principal de TransCanada fixent la méthode suivant laquelle TransCanada administre les demandes de service visant de la capacité établie ou nouvelle. Selon ces procédures, la capacité est attribuée au moyen d'un processus d'appel de soumissions.

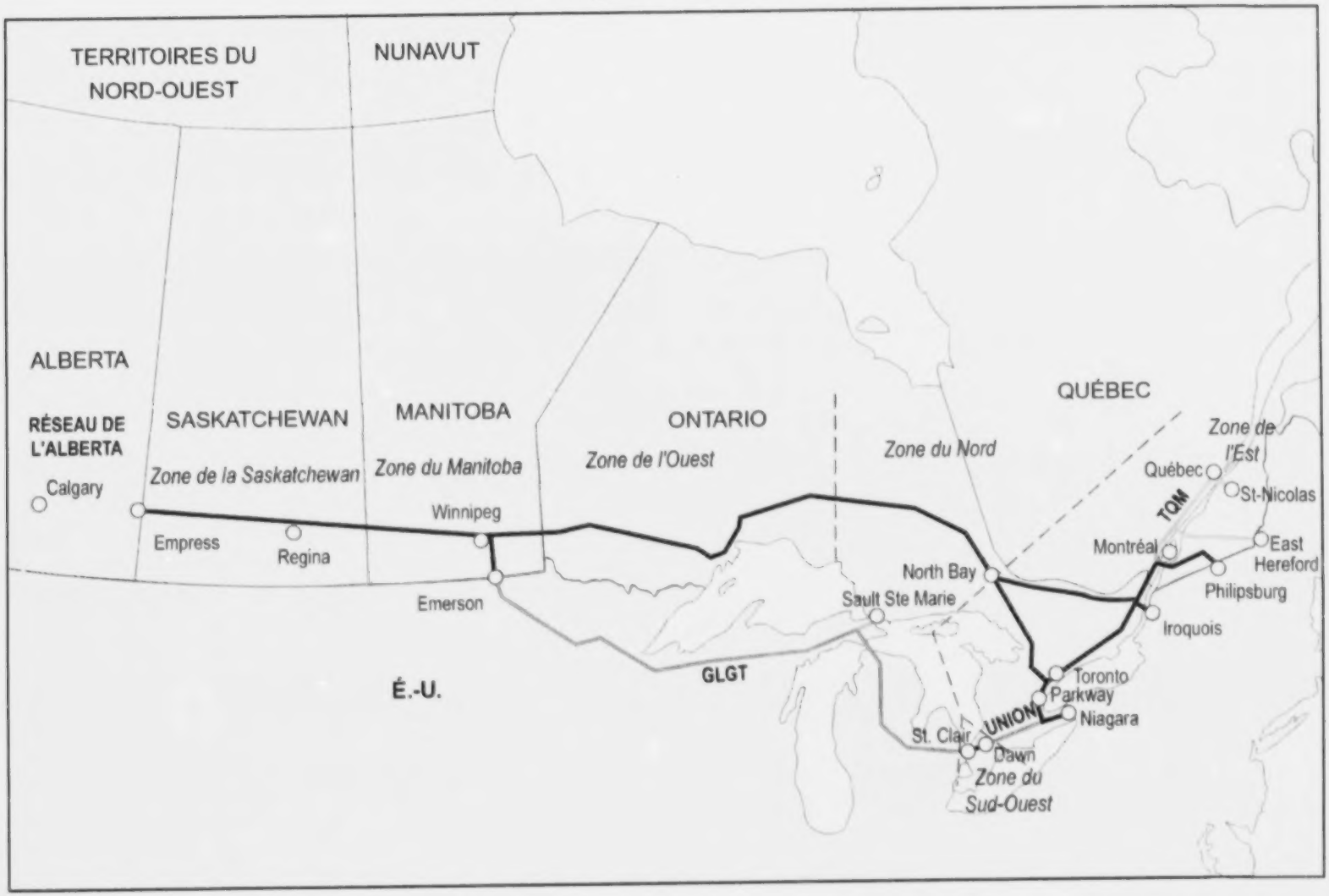
Le 10 juillet 2003, TransCanada a publié un avis à ses clients indiquant qu'elle avait l'intention de tenir un appel de soumissions pour l'octroi de capacité établie et de capacité nouvelle, qui débuterait le 17 juillet 2003. Dans cet avis, TransCanada a annoncé aux parties que la possibilité de conclure des contrats de transport à partir de zones de livraison intérieures serait offerte.

Le 16 juillet 2003, l'Office a reçu copie d'une lettre que Gaz Métropolitain and Company, Limited Partnership (Gaz Métro LP) avait adressée à TransCanada au sujet de l'appel de soumissions annoncé le 10 juillet 2003. Dans sa lettre, Gaz Métro LP exprimait des inquiétudes à propos de l'apparente adoption par TransCanada de nouveaux points de réception, notamment dans la zone de livraison du Nord (ZLN), qui ne sont pas prévus actuellement dans le Tarif du réseau principal de TransCanada.

L'Office a ensuite reçu copie d'une lettre datée du 22 juillet 2003 que TransCanada avait adressée à Gaz Métro LP et dans laquelle elle offrait de rencontrer cette dernière pour discuter de ses préoccupations.

Le 7 août 2003, l'Office a reçu des plaintes officielles de la part de Cargill Power and Gas Markets (Cargill) et de l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACCP) concernant les nouveaux points de réception offerts dans le cadre de l'appel de soumissions. L'Office a aussi reçu d'autres lettres de plainte de la part de l'Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG), le 13 août 2003, et de Coral Energy Canada Inc. (Coral), le 19 août 2003.

Figure 1-1
Réseau intégré de TransCanada



Tous les auteurs des plaintes ont fait valoir que les nouveaux points de réception n'étaient pas prévus dans le Tarif du réseau principal et que, par conséquent, l'appel de soumissions proposé contrevenait à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONÉ). En outre, ils s'opposaient à la façon dont TransCanada s'y était prise pour introduire les nouveaux points de réception. L'ACPP, Cargill, Coral et l'ACIG ont demandé que l'Office intervienne dans le processus d'appel de soumissions pour interdire les services offerts, jusqu'à ce qu'ils aient fait l'objet d'un examen réglementaire convenable. L'ACIG a aussi affirmé que TransCanada offrait un service de transport à courte distance à partir de Dawn, même si elle ne disposait pas de la capacité matérielle requise sur le réseau de Union pour soutenir ce service.

Dans une lettre datée du 14 août 2003, l'Office a demandé un complément d'information à TransCanada afin d'éclaircir la raison d'être des nouvelles options contractuelles qu'elle avait offertes dans le cadre de son appel de soumissions ainsi que la démarche qu'elle avait employée à cette fin. De plus, l'Office a enjoint TransCanada de répondre à toutes les préoccupations et questions que Gaz Métro LP, l'ACPP, Cargill et l'ACIG avaient soulevées.

Dans une lettre de réponse datée du 22 août 2003, TransCanada a réfuté les assertions des plaignants et soutenu que ses actions n'étaient pas incompatibles avec les exigences du Tarif de son réseau principal, les pratiques réglementaires établies ou les prescriptions de la Loi sur l'ONÉ. Toutefois, TransCanada a indiqué qu'elle présenterait une demande à l'Office pour faire approuver l'établissement de certains points situés dans des zones de livraison intérieures en tant que points de réception et fixer les droits exigibles pour les services de transport offerts à destination et à partir de ces points. TransCanada a aussi déclaré qu'elle allait modifier les modalités de l'appel de soumissions de manière à assujettir la conclusion de tout contrat de service à partir des nouveaux points de réception à la condition voulant que les approbations nécessaires aient été obtenues de l'Office. De plus, TransCanada a proposé de soulever avec le Groupe de travail sur les droits (GTD) la question de savoir comment il faudrait procéder pour établir de nouveaux points de réception et de livraison dans le réseau de TransCanada.

Dans la lettre du 4 septembre 2003 qu'il a adressée à TransCanada, l'Office a indiqué qu'il avait accepté la proposition de TransCanada et qu'il prévoyait recevoir une demande de sa part.

Le 15 septembre 2003, TransCanada a déposé une demande dans laquelle elle priait l'Office d'approuver l'établissement de la jonction North Bay (JNB) en tant que nouveau point de réception et de livraison, ainsi que les droits exigibles pour les services offerts à destination et à partir de ce point.

Le 17 septembre 2003, l'Office a diffusé une lettre dans laquelle il indiquait que la demande s'écartait de ce que TransCanada avait proposé initialement dans sa lettre datée du 22 août 2003 et sollicitait des commentaires sur la façon d'aborder la demande. Un certain nombre de parties ont présenté des lettres de commentaires à l'Office. Après avoir examiné les vues de ces parties, l'Office a indiqué, dans une lettre datée du 26 septembre 2003, qu'il tiendrait un atelier animé par un facilitateur pour discuter des points soulevés dans les lettres de commentaires reçues. L'Office a invité les parties à lui fournir des commentaires sur le contenu et la formule de l'atelier.

Le 10 octobre 2003, l'Office a diffusé une lettre fournissant des précisions utiles sur l'atelier d'une journée complète qui se tiendrait le 23 octobre 2003 à Toronto (Ontario). Au cours de l'atelier, les participants ont discuté de quatre questions ayant trait aux enjeux, au processus d'examen et à l'échéancier de la demande. L'Office a publié le compte rendu du facilitateur de l'atelier le 13 novembre 2003.

Le 14 novembre 2003, l'Office a diffusé une lettre dans laquelle il indiquait que tout processus réglementaire établi pour examiner la proposition relative à la JNB devrait aborder la question de savoir si la conception des droits actuellement en vigueur sur le réseau principal demeure appropriée et les changements qu'il conviendrait d'y apporter, le cas échéant. L'Office a cerné six questions à étudier (voir la section 1.3) et a décidé de surseoir à l'examen de la demande concernant la JNB jusqu'à ce que TransCanada ait déposé suffisamment de renseignements pour permettre d'examiner la question plus large de la conception des droits.

Le 27 novembre 2003, TransCanada a avisé l'Office de son intention de produire une preuve additionnelle, au plus tard le 31 mars 2004, pour étayer sa demande concernant la JNB. Le 31 mars 2004, TransCanada a mis à jour sa demande concernant la JNB.

Le 19 avril 2004, l'Office a publié l'ordonnance d'audience RH-3-2004 dans laquelle il indiquait qu'il allait convoquer une audience publique orale, débutant le 9 août 2004, pour examiner la demande relative à la JNB. À la requête de TransCanada, le début de l'audience a ensuite été retardé au 16 août 2004. L'audition de la preuve s'est déroulée à Montréal (Québec), du 16 août au 2 septembre 2004, et la plaidoirie a eu lieu à Calgary (Alberta), du 8 au 10 septembre 2004, ce qui donnait 16 jours d'audience au total.

1.2 Aperçu de la demande

Dans la demande révisée qu'elle a déposée le 31 mars 2004, TransCanada a demandé que l'Office approuve le retrait de North Bay de la ZLN et l'établissement de la JNB en tant que nouveau point de réception et de livraison, y compris les droits exigibles pour les services de transport offerts à destination et à partir de ce point. La JNB est un point physique sur le réseau principal situé à la hauteur de la station de compression n° 116 de North Bay.

TransCanada a également exposé ses vues sur les cinq questions plus larges concernant la conception des droits que l'Office avait soulevées dans sa lettre du 14 novembre 2003. Ces vues sont résumées dans la partie de la demande intitulée « Additional Information ». TransCanada a indiqué qu'elle présentait ses vues sur ces cinq questions dans le contexte de la décision qu'elle avait prise de ne pas poursuivre les efforts pour élaborer un nouveau modèle exhaustif d'entreprise et de réglementation. À cet égard, TransCanada a déclaré qu'elle allait plutôt appliquer des stratégies visant à accroître sa capacité concurrentielle au moyen d'améliorations à la conception des droits et à la structure tarifaire en vigueur, selon ce qui est nécessaire ou souhaitable.

1.3 Liste des questions

Dans l'ordonnance d'audience RH-3-2004, l'Office a relevé les questions suivantes afin qu'elles soient examinées au cours de l'instance (la liste n'est pas exhaustive) :

1. L'à-propos de l'actuelle structure de tarification par zones pour les livraisons sur le marché intérieur.

2. L'à-propos de l'actuelle conception des droits pour les services à courte distance et des pratiques contractuelles de TransCanada relativement à ces services.

3. L'à-propos de la proposition visant la jonction North Bay et de toute proposition de rechange.

4. L'à-propos d'offrir des services de transport garanti, de transport interruptible et de transport garanti à court terme en utilisant des zones de livraison intérieures en tant que points de réception.

5. L'incidence que tout changement à la conception des droits pourrait avoir sur les payeurs de droits et les autres services.

6. La méthode qui convient pour mettre en oeuvre les changements à la conception des droits exigibles sur le réseau principal.

Les termes « et de toute proposition de rechange » ont été ajoutés dans la question 3 ci-dessus suite à une demande de Union datée du 7 avril 2004. Comme nous le verrons plus en détail dans les chapitres qui suivent, Union, Enbridge Gas Distribution (EGD) et Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro) (désignées collectivement les distributeurs de l'Est) ont présenté des propositions voulant que Parkway et Saint-Nicolas reçoivent le statut de point de réception et de livraison. En outre, EGD a demandé que certaines zones de livraison intérieures soient désignées des points de réception aux fins de l'injection de gaz en stockage.

Chapitre 2

Contexte, questions, principes et résultats attendus

2.1 Contexte

Tel qu'il a été énoncé au chapitre 1 des présents Motifs de décision, TransCanada est propriétaire-exploitante du réseau principal, un réseau de transport de gaz à haute pression qui s'étend d'Empress, à la frontière de l'Alberta, jusque dans la province de Québec en passant par la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario, et se raccorde à divers gazoducs canadiens et internationaux en aval. Le réseau intégré de TransCanada est constitué d'installations détenues en propriété exclusive par TransCanada (p. ex. la canalisation du nord de l'Ontario [CNO]) et détient des droits contractuels pour le transport de gaz sur les réseaux de GLGT, Union et TQM.

Depuis sa mise en exploitation, le réseau principal a généralement constitué la plus importante source d'expédition de gaz depuis le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien (BSOC) vers les marchés de l'Est du Canada et des États-Unis. Durant les années 1990, on a construit des installations additionnelles, y compris les gazoducs d'Alliance et de Vector mis en service en 2000. En conséquence, le réseau principal est passé d'un régime réglementaire généralement apparenté au modèle classique fondé sur le coût du service à un environnement de concurrence inter-pipelines, tant pour l'approvisionnement que pour les marchés. Comme l'Office l'a déclaré à plus d'une occasion, cet environnement en est un de « concurrence de petit nombre » ou de concurrence sélective.

L'instance a fait ressortir la complexité des enjeux suscités par un environnement qui n'est conforme ni à un régime réglementaire d'entreprises monopolistiques fondé sur le coût du service, ni à un modèle de concurrence normale, enjeux qui doivent être pris en compte. Dans l'environnement où le réseau principal et ses expéditeurs évoluent actuellement, il n'est pas toujours possible de déterminer quel modèle devrait s'appliquer ni dans quelle mesure il faudrait modifier le modèle correspondant le plus à cet environnement pour refléter ce régime mixte. Sur certains points, il pourrait être évident qu'une réglementation peu ou pas prescriptive est requise (c.-à-d. que les forces de la concurrence suffisent au fonctionnement du marché); sur d'autres, l'existence d'une emprise considérable sur le marché exige l'exercice d'une réglementation classique, fondée sur le coût du service, ou une intervention réglementaire directe. Dans certaines circonstances, il faut évaluer les bénéfices de chaque modèle par rapport à ses coûts et décider lequel serait vraisemblablement le plus conforme à l'intérêt public.

La demande de TransCanada n'a reçu aucun appui parmi les intervenants présents à l'audience. Même la portée des questions que l'Office devait trancher n'a pas fait l'unanimité. Selon TransCanada la portée de ces questions était limitée : l'approbation d'un nouveau point de réception et de livraison (JNB) qui lui permettrait de régler le problème de surcapacité sur la canalisation du nord de l'Ontario et créerait à l'intention du marché un point supplémentaire pour la passation de contrats de transport sur courte distance. Les intervenants y voyaient une portée large : le manque de capacité de transport à partir de Dawn, le degré de l'emprise exercée sur le

marché par TransCanada et l'utilisation qu'elle en en fait, les relations entre la direction du réseau principal, les entités affiliées non réglementées et TransCanada Corporation, ainsi que l'usage approprié du réseau intégré, entre autres aspects.

L'Office prévoyait que la modification de la liste des questions effectuée avant l'audience circonscrirait les questions d'une manière qui serait comprise et appuyée par les parties en présence. Toutefois, il était évident à la fin de l'instance que la portée des questions sur lesquelles l'Office devait se pencher était en soi matière à désaccord.

2.2 Questions

L'Office est d'avis que les questions prises en compte au cours de l'audience se répartissent en deux grandes catégories, soit les questions liées aux marchés et les questions liées aux comportements des entreprises, et que ces catégories reflètent la complexité croissante de l'environnement réglementaire.

Les questions de marché étudiées pendant cette instance sont celles auxquelles on s'attendrait qu'elles soient soulevées dans un marché concurrentiel mixte. Elles comprennent, entre autres, celle de l'ajout d'un ou plusieurs points de réception et de livraison, celle du traitement tarifaire des volumes reçus à ces points et livrés depuis ceux-ci, celle des droits et obligations qui en découlent pour les expéditeurs actuels et futurs, et celle de l'équilibrage de la charge. On s'attend aux questions de ce genre devant les tribunaux de réglementation et elles sont soulevées fréquemment.

Le second jeu de questions résulte d'enjeux plus complexes et délicats qui se rapportent à la structure et aux comportements des entreprises, notamment le potentiel d'abus de pouvoir, l'à-propos d'opérations entre entités affiliées et la transparence.

Il faut examiner les deux ensembles de questions avec rigueur, objectivité et impartialité, en mettant à profit l'expertise de l'Office et les méthodes de réglementation établies. Le second jeu de questions est toutefois complexe et fort préoccupant, que les prétentions de conduite inappropriée soient jugées valides ou non. Ces questions doivent faire l'objet d'une décision qui tienne compte de la substance et de l'apparence des comportements attendus dans l'avenir.

Dans les chapitres qui suivent, l'Office aborde les questions particulières soulevées au cours de l'instance et rend une décision à l'égard de chacune, en fonction des circonstances et faits particuliers en l'espèce.

2.3 Principes directeurs

Pour rendre ses décisions, l'Office a pris en considération les exigences législatives et son cadre de réglementation tel qu'il l'a énoncé dans ses décisions antérieures. En outre, l'Office a tenu compte des principes proposés par les parties de l'instance. Les principes directeurs fondamentaux auxquels l'Office s'est conformé pour rendre ses décisions sont énoncés ci-après. Selon l'opinion de l'Office, l'application de ces principes à l'examen des faits en l'espèce constitue un cadre efficace pour le processus décisionnel et l'atteinte de résultats justes et objectifs.

Exigences de la Loi sur l'ONÉ

Les décisions de l'Office sont assujetties aux exigences de la Loi sur l'ONÉ; entre autres, les droits doivent être justes et raisonnables et sans distinction injuste.

Causalité des coûts

Tel qu'il l'a énoncé dans des Motifs de décision antérieurs (p. ex., RH-4-86 et RH-2-92), l'Office est d'avis que les principes de causalité des coûts et de « l'utilisateur payeur » doivent orienter l'établissement des droits exigibles.

Efficience économique

Comme le prévoit un de ses buts généraux, l'Office croit que les Canadiens et Canadiennes doivent profiter d'une plus grande efficience économique. Un des aspects visés est que des signaux d'efficience soient constatés sur les marchés. Lorsque les conditions favorisent le fonctionnement d'un marché concurrentiel viable, l'Office tend à permettre à ce marché de fonctionner et d'évoluer naturellement, selon ses propres choix. Cependant, l'Office n'hésitera pas à mettre en application une solution réglementaire lorsque le marché n'offre aucune solution ou que sa solution s'accompagne de coûts inacceptables.

L'Office croit que les incidences sur les consommateurs dont les options sont limitées et les effets sur l'infrastructure existante sont des aspects pertinents de la quête d'efficience économique. Cette opinion correspond au mandat de l'Office qui, en termes pratiques, comprend à la fois les notions de « protection » et d'« habilitation ». La protection laisse entendre qu'une proposition doit être évaluée à la lumière des incidences sur les systèmes existants, les clients et les conditions du marché. L'habilitation laisse entendre que les pipelines et autres participants au marché doivent disposer des outils nécessaires pour livrer une concurrence efficace et juste.

Prévention d'abus d'emprise sur le marché

L'Office doit intervenir pour prévenir les abus d'emprise sur le marché. Selon l'Office, cela signifie qu'il faut prévenir la tarification discriminatoire, les obstacles inappropriés au fonctionnement efficient du marché et le traitement privilégié d'entités affiliées. Ce principe sous-entend que les outils fournis aux pipelines pour concurrencer ne doivent pas être à l'origine d'une concurrence injuste.

Il ne faut pas permettre à une entité d'exercer une emprise abusive sur le marché, tant au niveau du fond, ce qu'il faudrait prouver, qu'à celui des apparences et de la perception. Tous les marchés, même ceux qui sont efficients, comportent des éléments de psychologie du marché ancrés dans leurs opérations au jour le jour; cependant, la crainte d'abus par certains acteurs sur le marché pourrait mener à des résultats inefficients de même qu'à des opérations et interactions coûteuses et non productives. Les situations de ce genre nuisent à l'efficience économique et doivent être réglées.

Innovation

Un marché prospère est celui qui permet aux idées nouvelles d'être mises à l'essai : soit qu'elles réussissent, soit qu'elles échouent. Un tel marché donne libre cours à l'innovation et à la prise de risques. Promouvoir l'innovation favorise un dynamisme efficace et des réactions efficientes à l'évolution des conditions de l'offre et de la demande. Dans le contexte de la réglementation, cela signifie qu'une proposition vaut la peine d'être prise en considération même si ses conséquences éventuelles paraissent incertaines.

L'Office est d'avis qu'il faut encourager les innovations qui favorisent des réactions efficientes à l'évolution des conditions du marché. Il découle de ce principe que les outils fournis aux pipelines pour qu'ils soient compétitifs varient selon les circonstances particulières d'un marché donné. Même si une décision passée de l'Office n'appuyait pas une proposition particulière, cela n'indique pas nécessairement que dans les conditions actuelles et prévues du marché, il en arriverait à la même décision aujourd'hui.

Libre-accès et transparence

L'Office rappelle le principe qu'il a souvent énoncé, soit que les expéditeurs doivent connaître avant même les négociations quelles seront les modalités d'accès à un pipeline[1]. Cela assure la transparence et met le pipeline et ses clients sur un même pied d'égalité en vue de la négociation d'un arrangement commercial.

La planification des activités futures d'un réseau pipelinier et la possibilité d'interférence entre une entité réglementée et une entité affiliée exploitée dans un environnement plus concurrentiel est un autre élément de transparence. Lorsqu'il doit se pencher sur un enjeu de ce genre, l'Office tient pour principe qu'il est important qu'il y ait transparence dans les rapports entre une entité réglementée et ses entités affiliées.

L'Office est d'avis que le code de conduite révisé, condition rattachée à la décision RH-2-2004-Phase I[2], permettrait d'améliorer les relations que TransCanada entretient avec ses expéditeurs parce que des règles claires régiront les interactions entre TransCanada et ses entités affiliées.

---

1 Ce principe a été examiné et expliqué en profondeur lors de l'instance GH-2-87, entre autres. L'Office exprimait son opinion comme suit à la page 125 des Motifs de décision GH-2-87 :

> Toutefois, l'Office considère essentiel que toutes les modalités d'accès à un réseau soient stipulées clairement dans le tarif afin d'assurer qu'aucune limite injuste en matière de service n'est imposée par les sociétés pipelinières qui évoluent dans les secteurs de commercialisation et de production de l'industrie du gaz naturel. Selon l'Office, les expéditeurs éventuels ont le droit de connaître les modalités d'accès à un réseau pipelinier avant de négocier des contrats puisqu'ainsi, les participants au marché peuvent prendre des décisions renseignées en matière d'approvisionnement et de marché, ce qui contribue au fonctionnement efficace du marché.

Bien que la décision GH-2-87 ait été rendue dans le contexte de « sociétés pipelinières qui évoluent dans les secteurs de commercialisation et de production de l'industrie du gaz naturel », le bien-fondé du libre-accès et la divulgation explicite de toutes les modalités s'appliquent à tous les pipelines, indépendamment de l'éventualité qu'une entité affiliée exerce des activités sur les marchés des produits énergétiques.

2 Motifs de décision RH-2-2004-Phase I (chapitre 11, p. 45)

2.4 Résultats attendus des présents Motifs

L'Office se prononce dans les chapitres qui suivent sur les questions particulières dont les parties l'ont saisi.

L'Office envisage qu'en plus de régler les désaccords, l'énoncé de principes établi dans le présent chapitre, jumelé aux motifs présentés dans les chapitres qui vont suivre, guidera les parties pour les besoins des dossiers futurs. En pareil cas, l'environnement du marché serait un lieu où les questions qui se poseraient à l'avenir, qu'elles soient liées à celles qui ont été tranchées au cours de cette audience ou sans rapport avec elles mais pouvant être prises en compte en utilisant les mêmes principes, pourront être résolues sans intervention réglementaire ou soumises à l'Office aux fins d'un règlement fondé sur des principes établis.

L'Office est d'avis que la complexité de la structure du marché et de celle des sociétés dans lesquelles le réseau principal évolue a une incidence considérable sur le fonctionnement du marché au jour le jour, et sur la capacité des parties de s'attaquer efficacement aux problèmes qui surgissent et de trouver des solutions satisfaisantes. Selon l'Office, en ce qui concerne les principes qui devraient primer dans un tel environnement, la clarté est essentielle à la recherche de solutions pour les défis qui se présenteront au marché dont l'évolution est appelée à se poursuivre.

Chapitre 3

Structure tarifaire par zones pour les livraisons intérieures

Le réseau principal de TransCanada comprend six zones tarifaires pour les services de transport intérieur à grande distance. Ces zones tarifaires intérieures sont la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ouest, le Nord, le Sud-Ouest (ZSO) et l'Est. Les limites des zones ont été définies en fonction de l'étendue géographique et de considérations d'ordre politique, économique, opérationnel et commercial.

La question 1 dans la liste des questions établie par l'Office s'énonce comme suit : « L'à-propos de l'actuelle structure de tarification par zones pour les livraisons sur le marché intérieur ».

3.1 Position de TransCanada

TransCanada a indiqué qu'elle croit toujours qu'une tarification par zones convient pour les services de transport intérieur à grande distance. À l'intérieur d'une zone, le service offert est essentiellement le même partout. De plus, TransCanada a exprimé l'avis que l'actuelle structure de tarification par zones est encore compatible avec les principes « de justice et équité » et « d'absence de distinction injuste », qu'elle définit et attribue les coûts d'une manière équitable par l'application de droits de transport basés sur les coûts et, enfin, qu'elle donne lieu à des droits qui sont justes et raisonnables.

TransCanada a souligné, toutefois, qu'elle reconnaît aussi le besoin d'avoir des services de transport à destination et à partir de points d'échange, par opposition à des services de transport à destination des zones tarifaires intérieures, et les différences qui existent entre ces deux types de services. Les services de transport à destination et à partir d'un point d'échange méritent d'être tarifés suivant une méthode de point à point fondée sur la distance.

Pour ce qui concerne la JNB, TransCanada a souligné que l'utilisation d'une méthode de tarification de point à point fondée sur la distance ne changerait pas la façon dont les droits perçus sur le réseau principal sont calculés. Les droits de transport à grande distance et à courte distance sont tous calculés en fonction des coûts unitaires moyens communs du réseau, lesquels incluent une composante fixe pour l'énergie, qui ne dépend pas de la distance, et des composantes fixe et variable pour le transport, lesquelles sont reliées à la distance. TransCanada a déclaré que les droits de point à point proposés pour la JNB seraient eux aussi calculés en fonction des coûts unitaires moyens communs du réseau et de la méthode actuelle fondée sur la distance, de façon à respecter le caractère intégré de son réseau.

TransCanada a soutenu que l'Office a approuvé cette approche (c.-à-d. la méthode de point à point fondée sur la distance) pour la ZSO dans le cadre de l'instance RH-1-2002 et qu'il devrait parvenir aux mêmes conclusions dans le cas de la JNB qu'il l'a fait pour la ZSO, c'est-à-dire

trouver que les droits résultants seraient justes et raisonnables et qu'ils n'entraîneraient pas de distinction injuste.

Pour ces motifs, TransCanada a soutenu que la structure tarifaire par zones appliquée actuellement aux livraisons intérieures est encore valable et que le fait d'approuver la JNB en tant que point de réception et de livraison tarifé suivant une méthode de point à point ne contredit pas cette conclusion.

3.2 Positions des parties

L'ACPP a souligné que les principes établis de service et de conception des droits ont résisté à l'épreuve du temps et qu'ils demeurent valables. Elle s'est dite inquiète de toute proposition de changement qui ne respecte pas les principes établis et a souligné qu'il n'y a pas lieu de modifier les zones intérieures pour le moment. L'ACPP a soutenu que l'introduction d'un service intérieur à destination et à partir de la JNB qui est tarifé suivant la méthode de point à point constitue une modification de la structure de tarification par zones et crée un précédent qui pourrait entraîner l'effilochage de tout le système de zones.

L'ACIG a soutenu que l'actuelle structure de tarification par zones utilisée pour les services intérieurs et la structure tarifaire de point à point applicable au transport à grande distance pour les services d'exportation demeurent appropriées à ses yeux, dans la mesure où le déséquilibre tarifaire qu'elle perçoit entre les droits payés par les expéditeurs sur grande distance et les expéditeurs sur courte distance est corrigé sans délai (voir le chapitre 4).

Selon EGD, l'actuelle structure de tarification par zones applicable au SG à grande distance à destination des zones de livraison intérieures est encore appropriée. De même, l'Ontario a aussi soutenu que la tarification par zones des livraisons intérieures demeure appropriée, car elle semble répartir les coûts de façon équitable et se traduit par des droits qui sont justes et raisonnables, et basés sur les coûts.

Le Québec a affirmé que la conception tarifaire par zones qui s'applique aux livraisons intérieures à grande distance devrait demeurer au coeur de la méthode de conception des droits de TransCanada.

3.3 Opinion de l'Office

L'Office est d'avis que la structure tarifaire par zones actuellement en vigueur demeure appropriée. L'opinion de l'Office au sujet de la compatibilité de la proposition relative à la JNB avec l'actuelle structure de tarification par zones des livraisons intérieures est exposée au chapitre 5 des présents Motifs de décision.

Décision

L'Office approuve le maintien de la structure tarifaire par zones actuellement appliquée aux livraisons intérieures à grande distance.

Chapitre 4

Conception des droits pour le transport à courte distance et pratiques contractuelles

Le présent chapitre aborde la question 2 de la liste des questions établie par l'Office, qui s'énonce comme suit : « L'à-propos de l'actuelle conception des droits pour les services à courte distance et des pratiques contractuelles de TransCanada relativement à ces services ». Dans ce chapitre, nous examinons également la demande de réexamen de la conception des droits que l'ACIG a faite dans le cadre de la question 6.

4.1 Conception des droits

Les droits applicables au transport à courte distance sont perçus sur le réseau principal pour tous les trajets où le gaz est reçu ailleurs qu'à Empress ou à des points de réception en Saskatchewan. La conception actuelle des droits du service à courte distance fait intervenir une méthode de point à point fondée sur la distance et les coûts unitaires moyens du réseau. Chaque distance est calculée comme étant la distance, pondérée par la quantité d'énergie, parcourue entre un point de réception donné et un point de livraison particulier, ou l'ensemble des points de livraison, à l'intérieur de la zone de livraison de la société de distribution, en utilisant le chemin le plus court. Les coûts unitaires moyens communs du réseau sont ensuite utilisés pour déterminer les composantes du coût lié à la distance et du coût fixe pour l'énergie à inclure dans le droit, pour chaque trajet de courte distance.

4.1.1 Position de TransCanada

TransCanada a déclaré que la conception actuelle des droits de transport à courte distance est encore valable aujourd'hui. À son avis, la formule qui consiste à calculer la distance la plus courte entre le point de réception et le point de livraison est encore appropriée, compte tenu du caractère intégré du réseau et des réalités complexes de réseau qui existent dans la zone de l'Est, et en raison desquelles il est extrêmement difficile d'établir la distance réellement parcourue par le gaz acheminé sur une courte distance.

TransCanada a affirmé que l'utilisation de la méthode actuelle fondée sur la distance combinée aux coûts unitaires moyens communs du réseau demeure juste et équitable, car elle garantit que tous les expéditeurs qui acheminent du gaz sur une distance donnée paient le même droit. Selon TransCanada, le fait de déterminer les droits de transport à courte distance à l'aide des coûts unitaires moyens communs du réseau assure un traitement sans distinction des services à courte distance qui est approprié, vu que, suivant le Tarif, le service garanti (SG) à courte distance comporte les mêmes droits que le service garanti à grande distance. L'utilisation des coûts unitaires moyens communs du réseau fait en sorte que les droits de transport à courte distance respectent le caractère intégré du réseau et qu'ils soient basés sur les coûts. TransCanada a déclaré qu'il en découle des droits justes et raisonnables.

4.1.2 Positions des parties

L'ACIG, a souligné que la baisse des contrats de transport à grande distance et l'augmentation des contrats pour des services à courte distance au cours des six dernières années a changé la vocation du réseau principal qui, d'un transporteur offrant principalement des services à grande distance, est devenu un transporteur mixte, grande et courte distance. Selon l'ACIG, ce changement et les coûts associés à la sous-utilisation du réseau ont créé des déséquilibres tarifaires entre le transport à grande distance et le transport à courte distance, déséquilibres qu'il importe de rectifier avant que d'autres possibilités de segmentation des services soient offertes du fait de l'approbation de nouveaux points de réception et de livraison.

L'ACIG a fait valoir que la conception actuelle des droits liés aux services à courte distance est déficiente parce qu'elle permet le délestage des responsabilités pour les coûts d'une zone et ne répartit pas entre tous les expéditeurs, d'une manière équitable, une portion raisonnable des coûts de sous-utilisation du réseau attribuables au non-renouvellement de contrats.

L'ACIG a affirmé que le déplacement inapproprié des responsabilités pour les coûts d'une zone peut être rectifié immédiatement en majorant les droits des services à courte distance à destination de la zone de livraison du centre (ZLC) et des points d'exportation de Niagara et de Chippawa des montants nécessaires pour que les droits du service segmenté à courte distance égalent les droits actuels perçus pour le transport à grande distance vers la zone de l'Est et ces mêmes points d'exportation. L'ACIG a déclaré que ce changement pourrait être appliqué dès maintenant par l'approbation d'une méthode consistant à percevoir le plus élevé des deux montants suivants : la différence de zone ou le droit du transport à courte distance en vigueur.

Selon l'ACIG, il est injuste et déraisonnable de répartir les coûts associés à la sous-utilisation du réseau sur une base volume-distance parce que cela attribue aux expéditeurs sur grande distance une part disproportionnée de ces coûts. Elle a ajouté qu'une façon de corriger cette attribution disproportionnée des coûts de sous-utilisation du réseau consiste à modifier le facteur de répartition applicable aux pertes nettes de produits liées au SG découlant du non-renouvellement de contrats. Selon l'ACIG, l'application d'un facteur de répartition basé uniquement sur le volume à une portion de ces coûts apparaît comme une approche raisonnable qui permet de mieux répartir le fardeau de ces coûts entre les expéditeurs sur courte distance et les expéditeurs sur grande distance.

L'ACIG a demandé que l'Office enjoigne TransCanada d'attribuer une portion plus importante des coûts associés à la sous-utilisation aux expéditeurs sur courte distance et de soulever cette question dans le cadre de sa demande visant les droits exigibles à compter du 1er janvier 2005. L'ACIG a également dit espérer que l'Office demande à TransCanada de procéder à une révision complète de la conception des droits, de concert avec ses parties prenantes, et de présenter un rapport et des recommandations à ce sujet au cours de l'instance visant les droits de 2005. L'ACIG a recommandé que l'Office enjoigne TransCanada de retenir les services d'un expert en conception des droits pour qu'il règle les questions résiduelles découlant de la présente instance. Elle a fait observer que beaucoup d'organismes de réglementation ont de plus en plus recours à des experts indépendants pour aider à trancher des questions de réglementation, particulièrement en ce qui touche la question des opérations entre affiliés.

Selon l'ACPP, les principes établis de service et de conception des droits demeurent valables et il n'y a pas lieu actuellement de modifier les services à courte distance. Au sujet de l'argument de l'ACIG concernant les déséquilibres tarifaires, l'ACPP a soutenu que les droits de transport à courte distance paient pour la distance parcourue sur le réseau, ce qui constitue un principe simple d'établissement des droits en fonction des coûts, qui vaut pour l'ensemble du réseau.

EDG a soutenu la position que la conception actuelle des droits des services à courte distance sur le réseau de TransCanada demeure appropriée. Selon elle, tous les expéditeurs devraient payer leur part proportionnelle des coûts suivant la conception tarifaire de TransCanada, où la distance joue un rôle prédominant. EDG a souligné qu'il faut marier les principes de causalité des coûts et de responsabilité pour les coûts, et que les expéditeurs qui ne renouvellent pas n'occasionnent pas des coûts en laissant expirer leurs contrats. Par conséquent, la responsabilité pour les coûts cesse lorsque le contrat expire. Un expéditeur dont le contrat de transport à grande distance vient à échéance et qui opte ensuite pour le service à courte distance n'est pas responsable des soi-disant pertes de produits.

En réponse à EDG, l'ACIG a déclaré qu'il n'y a rien dans la preuve des témoins d'EDG, ou celle d'autres parties, qui vienne appuyer la conclusion selon laquelle le facteur volume-distance est celui qu'il convient d'appliquer pour répartir les coûts de sous-utilisation du réseau.

Nexen Marketing (Nexen) a argué qu'à titre d'expéditeur sur grande distance, elle ne trouve pas qu'il existe actuellement des déséquilibres tarifaires. Elle a exprimé l'avis que la conception des droits actuelle demeure appropriée. En outre, Nexen a soutenu que, tout comme pour le service à grande distance, les droits de transport à courte distance paient pour la distance parcourue entre les points de réception et de livraison, sur la base d'un coût moyen qui inclut une part de tous les coûts du réseau, dont les coûts de toute capacité inutilisée.

Union a déclaré qu'elle était d'accord avec le principe de la proposition de l'ACIG voulant qu'on ait recours à une partie indépendante pour faciliter une révision de la méthode actuelle de tarification et garantir que toute l'information utile soit à la disposition des parties. Elle a soutenu que le GTD, en raison de ses connaissances et de son expertise, constituerait une tribune appropriée pour mener ce genre d'examen.

L'Ontario a fait remarquer que l'ACIG avait soulevé une question importante relativement aux coûts entraînés par le non-renouvellement de contrats et à la part relative de ces coûts que les expéditeurs sur grande distance et les expéditeurs sur courte distance devraient assumer. Bien qu'elle ne préconisait pas, à la présente instance, qu'un facteur de répartition basé uniquement sur le volume soit appliqué à ces coûts, l'Ontario a exprimé l'avis qu'il faudrait que la question soit examinée au préalable par le GTD.

4.1.3 Réponse de TransCanada

En réponse aux assertions de l'ACIG concernant l'existence d'un déséquilibre tarifaire, TransCanada a souligné que la conception des droits autorisée actuellement est basée à la fois sur le volume et la distance, et que le déséquilibre dont parle l'ACIG découle du fait que la distance est un déterminant principal pour l'établissement des droits. TransCanada a fait valoir que, pour que sa proposition soit acceptée, il faudrait que l'ACIG convainque l'Office que la distance ne

devrait pas être un déterminant principal des droits, idée qui n'est étayée d'aucune preuve dans le dossier de l'instance.

Pour ce qui est de la demande de l'ACIG concernant la révision de la conception des droits, TransCanada a indiqué qu'elle n'était pas en faveur du recours à un tiers expert indépendant, comme le proposait l'ACIG, et qu'elle s'opposait à toute suggestion selon laquelle l'approbation de la proposition relative à la JNB devrait être reliée ou subordonnée à une telle révision.

4.2 Pratiques contractuelles

4.2.1 Position de TransCanada

TransCanada a déclaré qu'elle offre des services de transport à courte distance en réponse aux demandes de ses clients. Elle croit que la demande pour ce type de service augmente en conséquence directe des changements profonds qui s'opèrent sur le marché, dont l'émergence de points d'échange liquides et le niveau croissant de non-renouvellement des services à grande distance qui sont remplacés, en partie, par des contrats de transport à courte distance.

TransCanada a exprimé l'avis que les contrats de transport à courte distance sont bénéfiques pour le réseau principal en ce sens que, si elle n'avait pas offert cette option contractuelle, des détournements et une baisse globale des niveaux contractuels sur le réseau principal auraient pu survenir, au détriment de TransCanada et de ses expéditeurs. TransCanada a déclaré que conserver sa clientèle et en attirer une nouvelle en offrant des contrats de transport à courte distance lui donne la possibilité de conserver et d'attirer une plus grande part des approvisionnements limités en provenance du BSOC en vue de leur transport à grande distance sur le réseau principal jusqu'au marché de l'Est.

TransCanada a souligné qu'elle n'offre pas de services à courte distance à partir de Dawn ou de St. Clair qui aillent au delà des capacités matérielles du réseau intégré. En mettant à contribution ses propres avoirs et ses droits de transport sur les réseaux de TQM, de GLGT et de Union, TransCanada dispose de la capacité nécessaire sur le réseau intégré pour offrir un service garanti à partir de Dawn et de St. Clair pour des volumes supérieurs aux quantités réservées sur le réseau de Union. Ainsi, l'utilisation du réseau intégré lui permet de répondre aux demandes de ses clients qui désirent des services de transport depuis la région de Dawn jusqu'au marché, sans s'exposer à des frais supplémentaires. Ces raisons font dire à TransCanada que ses pratiques contractuelles concernant le transport à courte distance demeurent appropriées.

4.2.2 Positions des parties

L'ACIG a soutenu que, dans la mesure où les expéditeurs sur courte distance paient une juste part des coûts de sous-utilisation totaux du réseau (idée que l'ACIG n'accepte pas, comme nous l'avons vu à la section 4.1), on ne devrait pas empêcher TransCanada d'utiliser l'ensemble du réseau intégré pour soutenir ses engagements en matière de transport à courte distance. Toutefois, selon l'ACIG, TransCanada ne devrait pas pouvoir justifier le renouvellement de tous ses engagements à long terme de transport par des tiers (TPT) sur GLGT en invoquant ses engagements de transport à courte distance, ni être obligée automatiquement de réserver un

supplément de capacité TPT sur les gazoducs de Union et de TQM pour être en mesure de répondre à une hausse de la demande de services à courte distance.

Union a argué qu'au cours des deux dernières années, TransCanada a fait preuve de discrimination à l'endroit des parties qui sollicitaient l'accès au point de réception de Dawn d'une manière qui était contraire aux pratiques contractuelles appliquées depuis toujours en matière de transport à courte distance et incompatible avec les dispositions du Tarif de son réseau principal. Union a soutenu que TransCanada avait inclus un libellé discriminatoire dans ses contrats de service à partir de Dawn, et seulement à partir de ce point, qui laissait entendre au marché que la disponibilité à long terme du service de réception de Dawn sur le réseau principal était sévèrement limitée. Union a aussi déclaré que certaines mesures contractuelles prises par TransCanada imposaient des restrictions au chapitre des droits de renouvellement qui étaient discriminatoires et contraires au Tarif du réseau principal. Union a allégué également que TransCanada avait tenté de restreindre l'accès à Dawn, lors d'un appel de soumissions tenu en février 2004, à cause de son engagement préalable vis-à-vis de sa société affiliée, TransCanada Energy Ltd., à qui elle avait attribué des droits contractuels le long du trajet Union pour les fins du projet Bécancour. Union a déclaré que, pour garantir la transparence relativement aux pratiques contractuelles discriminatoires à Dawn, l'Office devrait exiger de TransCanada qu'elle fournisse une information complète sur toutes les conditions particulières, les dates et les mesures de réparation, pour que l'Office les approuve.

Union a dit craindre que la façon dont TransCanada fournit maintenant des services à courte distance en passant par la canalisation du nord de l'Ontario (CNO) n'entraîne des coûts supplémentaires qui ne sont pas couverts par le droit de transport à courte distance. D'après Union, le GTD devrait se pencher sur ces questions sans tarder, notamment à la lumière de l'expiration prochaine du contrat de TPT sur le réseau de GLGT, le 31 octobre 2005. En outre, Union a soutenu que l'Office devrait enjoindre TransCanada de fournir une information complète sur tous les coûts, actuels et futurs, associés à la prestation de services à courte distance sur la CNO, ce qui comprend l'identification de tous les coûts futurs liés au réseau de GLGT.

En ce qui touche le renouvellement de la capacité TPT sur le réseau de GLGT, Union a fait valoir qu'il est inutile de débattre des décisions concernant le renouvellement de la capacité TPT sur le réseau de GLGT une fois que le renouvellement a eu lieu. Elle a également soutenu que l'Office devrait enjoindre TransCanada de se donner toute la marge de manoeuvre possible pour pouvoir se délester des coûts associés au réseau de GLGT au cas où un examen par le GTD ou une décision de l'Office s'avérerait défavorable aux méthodes de fonctionnement actuelles de TransCanada. En particulier, Union a argué qu'il faudrait ordonner à TransCanada de s'engager pour la période de renouvellement la plus courte possible jusqu'à ce qu'une analyse de la question ait été effectuée. De plus, Union a déclaré que, au minimum, on ne devrait pas permettre à TransCanada d'offrir des services additionnels de transport à courte distance en passant par la CNO tant et aussi longtemps qu'un tel examen n'aurait pas été effectué par le GTD.

EDG a soutenu la position que les pratiques contractuelles actuelles de TransCanada concernant les services à courte distance sont encore appropriées.

L'ACPP a déclaré que la restriction que Union voudrait imposer relativement à l'offre de services à courte distance sur le réseau principal ne semble avoir aucun sens si ce n'est protéger les intérêts de Union dans les contrats de transport Dawn-Trafalgar qu'elle a conclus avec TransCanada.

L'Ontario a fait remarquer que d'autres intervenants avaient soulevé des questions au sujet des pratiques contractuelles de TransCanada liées au transport à courte distance et a souligné que ces pratiques peuvent et doivent être améliorées.

4.2.3 Réponse de TransCanada

En réponse aux allégations de pratiques contractuelles discriminatoires avancées par Union, TransCanada a soutenu qu'elle n'avait rien fait qui contrevienne au Tarif de son réseau principal. Elle a déclaré que les contrats conclus sont tributaires de la capacité de réseau, telle qu'elle est définie dans ce tarif. Le libellé concernant des changements possibles aux points de réception en 2008 qui figurait dans les contrats de transport à Dawn était nécessaire à cause des conditions de renouvellement onéreuses de la capacité TPT sur le réseau de Union.

Concernant les allégations faites par Union au sujet du traitement préférentiel d'une société affiliée, TransCanada a confirmé qu'elle avait adjugé de la capacité à sa société affiliée, TransCanada Energy Ltd., parce qu'elle avait été le seul soumissionnaire pour la nouvelle capacité offerte dans la cadre de l'appel de soumissions de décembre 2003. TransCanada a déclaré qu'aucune autre partie ne s'était montrée disposée à prendre les engagements contractuels appropriés à l'appui de nouvelles installations.

TransCanada a soutenu que la question du TPT sur le réseau de GLGT n'a rien à voir avec ce sur quoi l'Office doit rendre des décisions dans la présente instance. Elle a rappelé que l'Office, dans la décision RH-1-2002, avait déclaré qu'il serait traité de la question du renouvellement des contrats sur le réseau de GLGT vers la date où le renouvellement prendrait effet, puisque les conditions précises de renouvellement, y compris le volume définitif, le prix et la période, ne seront connus qu'à ce moment-là.

4.3 Opinion de l'Office

L'Office reconnaît que les habitudes contractuelles des clients ont beaucoup changé dans les dernières années, en faveur du transport à courte distance sur les tronçons Est du réseau principal. Le désir du marché de disposer d'une capacité de transport à courte distance s'est traduit par le non-renouvellement d'une importante capacité de transport à grande distance, à mesure que les expéditeurs laissaient expirer leurs contrats de service à grande distance pour passer d'autres contrats de service à courte distance. Le bilan de tous ces changements a été la diminution graduelle de la clientèle du service à grande distance et des pressions à la hausse sur les droits de zone associés au transport à grande distance.

L'Office se rend compte des conséquences que le mouvement en faveur des services à courte distance a eues sur les droits liés au transport à

grande distance et reconnaît le bien-fondé des préoccupations soulevées par l'ACIG; cependant, l'Office trouve que la preuve produite à l'instance n'était pas suffisante pour démontrer que des changements précis doivent être apportés dès maintenant à la conception des droits pour les services à courte distance de TransCanada. L'Office partage l'avis des parties qui ont soutenu que tous les expéditeurs, sur grande et sur courte distance, acquittent leur part proportionnelle du coût de service approuvé suivant la conception des droits en vigueur, où la distance joue un rôle prédominant.

L'Office continue d'agréer la conception des droits actuelle pour le service de transport à courte distance, y compris le principe du chemin le plus court entre les points de réception et de livraison. Toutefois, l'Office continuera de surveiller l'à-propos de la méthode de conception des droits en vigueur, surtout si le mouvement en faveur des services à courte distance entraîne une sous-utilisation accrue des portions du réseau qui sont utilisées depuis longtemps pour le transport à grande distance.

Pour ce qui concerne les pratiques contractuelles de TransCanada en matière de transport à courte distance, l'Office trouve approprié que TransCanada se serve de l'ensemble du réseau intégré pour dispenser les services, y compris les services à courte distance. En outre, il trouve tout à fait approprié que TransCanada fasse tout en son pouvoir pour optimiser l'utilisation de ses installations existantes et de ses contrats de TPT pour offrir les services que le marché désire.

Quand viendra le moment pour TransCanada de renouveler les contrats de TPT, comme ce sera le cas le 31 octobre 2005 pour son contrat principal sur le réseau de GLGT, la prudence de toute décision de renouveler que prendrait TransCanada ainsi que les conditions de renouvellement seront évaluées une fois que le volume définitif, les prix et les conditions seront connus avec certitude. Cette ligne de conduite est conforme à la décision que l'Office a rendue à l'instance RH-1-2002, au cours de laquelle il avait également donné des avis à TransCanada et aux parties au sujet de la question du renouvellement des contrats sur le réseau de GLGT.

À la lumière de ce qui précède, l'Office trouve superflue la requête de Union voulant qu'il enjoigne TransCanada de communiquer une information complète sur tous les coûts, actuels et futurs, associés à la prestation de services à courte distance en passant par la CNO, y compris les coûts futurs liés à la capacité réservée sur le réseau de GLGT.

Pour ce qui est de la prétention de Union selon laquelle TransCanada avait fait montre de discrimination à l'endroit des parties qui sollicitaient l'accès à Dawn en imposant des limites à l'égard de la disponibilité à long terme de Dawn comme point de réception, autant dans ses contrats de transport que dans la documentation de l'appel de soumissions, l'Office accepte les explications de TransCanada concernant les raisons pour lesquelles ces

limites contractuelles ont été mises en place et il n'est pas persuadé que TransCanada ait agi à l'encontre du Tarif du réseau principal. Voir le chapitre 5 des présents Motifs de décision pour un complément d'information sur cette question.

Décision

L'Office approuve le maintien de la conception des droits actuelle pour les services à courte distance du réseau principal et juge que les pratiques contractuelles de TransCanada liées au transport à courte distance sont appropriées pour le moment.

Chapitre 5

Jonction North Bay, Parkway et Saint-Nicolas

5.1 Aperçu

La question 3 dans la liste des questions établie par l'Office se lit comme suit : « L'à-propos de la proposition visant la jonction North Bay et de toute proposition de rechange. » Dans le présent chapitre, nous examinons la proposition relative à la JNB de même que les propositions concernant la désignation de deux autres points de réception et de livraison, à savoir Parkway et Saint-Nicolas, avancées par les distributeurs de l'Est. La figure 5-1 montre l'emplacement de la JNB, de Parkway et de Saint-Nicolas.

Ce chapitre traite également de la question 5 dans la liste des questions de l'Office, soit : « L'incidence que tout changement à la conception des droits pourrait avoir sur les payeurs de droits et les autres services. » Avant d'aborder l'examen de chaque proposition, nous présentons un aperçu de l'évolution du contexte du marché qui fournira une toile de fond pour les délibérations de l'Office sur ces propositions.

5.2 L'évolution du contexte du marché

À la suite de la construction des gazoducs d'Alliance et de Vector, Dawn s'est imposé comme une importante source d'approvisionnements en gaz naturel pour les marchés en aval. En effet, entre 1998 et 2001, les volumes de gaz échangés à Dawn ont augmenté de plus de 300 %[3].

Pour les consommateurs de l'Est du Canada, le centre de marché de Dawn constitue une solution de rechange par rapport à l'achat des approvisionnements du BSOC en Alberta et l'obtention de services de transport à grande distance pour les acheminer jusque dans l'Est du Canada. Dans le cas d'un grand nombre de consommateurs, et surtout ceux qui se trouvent dans les ZLC de Union et d'Enbridge, il est maintenant possible d'acheter du gaz naturel dans l'Ouest canadien ou à d'autres sources d'approvisionnement sans avoir à utiliser la capacité de transport à grande distance du réseau principal. Les consommateurs qui se trouvent dans l'est de l'Ontario et au Québec peuvent encore acheter des approvisionnements en gaz à Dawn, mais ils n'ont pas d'autre choix actuellement que celui d'utiliser le réseau principal pour transporter ce gaz jusqu'aux marchés d'utilisation ultime; notons toutefois que leur dépendance à l'égard du réseau principal n'est absolue que dans le cas du transport à courte distance.

Un excédent de capacité sur le réseau principal et le développement d'un point d'échange liquide à Dawn ont amené un accroissement de la demande de services de transport à courte distance entre Dawn et les marchés d'utilisation ultime. Ceci cadre avec la tendance nouvelle qui consiste à utiliser les services de transport à courte distance pour se procurer des approvisionnements en gaz naturel du point d'échange liquide le plus proche. La figure 5-2 illustre cette tendance.

---

3 Motifs de décision RH-1-2002 (chapitre 8, p. 69)

Figure 5-1
Points de réception et de livraison proposés

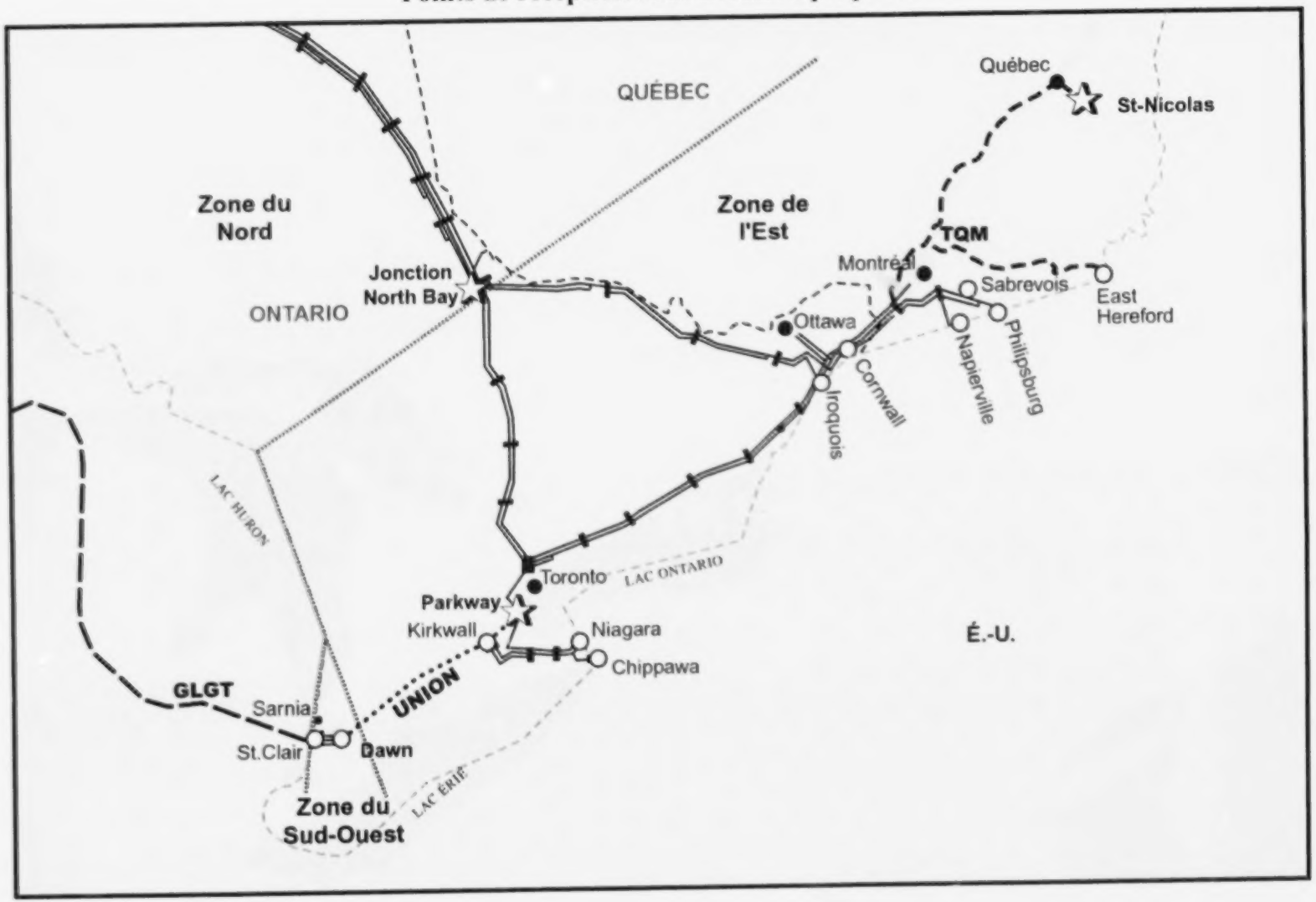
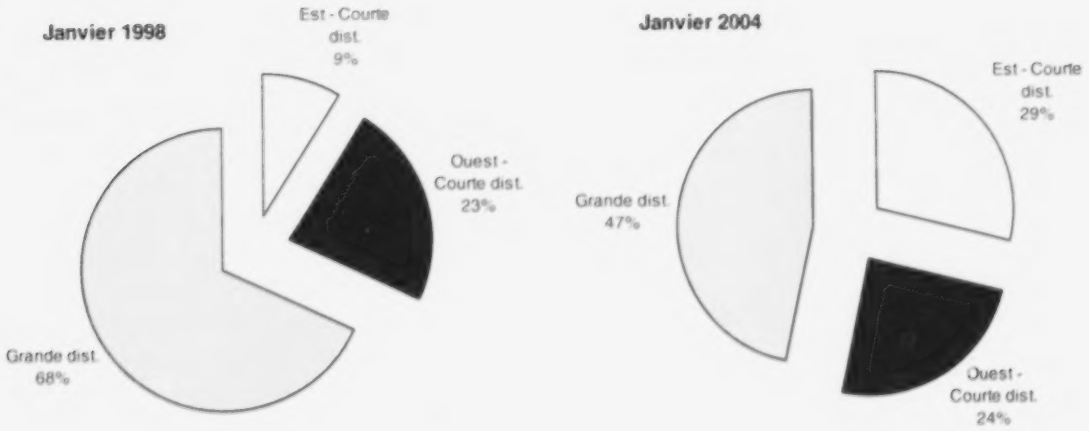


Figure 5-2
Volumes de transport totaux des services à grande distance et à courte distance - Comparaison entre janvier 1998 et janvier 2004



Toutefois, la quantité totale d'approvisionnements disponible à Dawn peut, dans certains cas, excéder la capacité d'acheminement disponible à un moment donné.

La croissance de la demande d'accès aux services de Dawn a donné lieu à un certain nombre d'appels de soumissions visant à susciter un appui pour la construction d'installations pipelinières supplémentaires. Au moment de la tenue de l'audience, Duke Energy Gas Transmission avait lancé un appel de soumissions, dont la date de clôture était le 30 septembre 2004, en vue d'agrandir les installations de stockage de Union à Dawn et d'accroître la capacité de transport entre Dawn et Parkway. De même, Vector Pipeline avait aussi lancé un appel de soumissions qui devait se terminer à la même date. Les deux appels de soumissions étaient annoncés comme étant un moyen de réduire les coûts associés à l'utilisation du transport à grande distance pour rejoindre les marchés de l'Est du Canada et du Nord-Est américain.

Le réseau principal, de fournisseur très achalandé de services de transport à grande distance, est devenu un réseau hybride, où les services de transport grande distance et courte distance coexistent dans le contexte d'un réseau intégré. Cette évolution s'est opérée dans un environnement qui varie de zones où TransCanada jouit d'un véritable monopole à des régions où il lui faut soutenir la concurrence d'autres pipelinières sur un marché raisonnablement compétitif.

5.3 Jonction North Bay

Les événements qui ont conduit à la demande relative à la JNB sont exposés dans la section 1.1 des présents Motifs de décision. Dans sa demande, TransCanada a prié l'Office d'approuver l'établissement de la JNB en tant que nouveau point de réception et de livraison. TransCanada a également demandé que North Bay soit retiré de la ZLN et que des droits de transport à destination et à partir de ce point soient fixés. Au cours de l'instance, TransCanada a demandé en outre l'approbation de modifications supplémentaires aux dispositions de facilitation de la

section III des Conditions générales du Tarif de transport du réseau principal. La JNB est un point physique sur le réseau principal, situé à la station de compression 116 à North Bay, en Ontario (voir la figure 5-1).

5.3.1 Position de TransCanada

Ajout d'un point de réception

TransCanada a proposé la JNB comme un moyen de répondre à l'accroissement de la demande de services de transport à courte distance et de fournir une solution de rechange à Dawn pour les fins contractuelles et tarifaires.

TransCanada a souligné que l'évolution des habitudes contractuelles des clients et de leur utilisation des gazoducs témoigne d'un désir plus prononcé du marché de disposer d'une capacité de transport à courte distance dans la partie Est du réseau. Selon TransCanada, les clients qui utilisent les services de transport veulent réduire leur exposition aux frais liés à la demande en passant des contrats pour une capacité de transport à courte distance à partir de points d'échange. TransCanada a fait remarquer qu'une portion importante de son marché intérieur avait délaissé les services de transport à grande distance sur le réseau principal en faveur d'une combinaison de services incluant le transport à grande distance sur les gazoducs d'Alliance et de Vector, et le transport à courte distance sur le réseau principal, de Dawn jusqu'aux marchés d'utilisation ultime. Ceci s'est traduit par une baisse de l'utilisation des services de transport à grande distance du réseau principal, autant sur la CNO que sur le réseau de GLGT, et une augmentation de la demande de services de transport à courte distance, depuis Dawn jusqu'aux marchés de l'Est. TransCanada a aussi souligné qu'entre janvier 1998 et janvier 2004, les volumes de transport à courte distance vers l'Est sont passés de 9 % à 29 % de l'ensemble des volumes transportés par le réseau principal (voir la figure 5-2).

TransCanada a souligné que l'utilisation moindre de la capacité de transport à grande distance en amont a entraîné une hausse des droits pour le reste de ses expéditeurs. Elle a laissé entendre qu'il faudrait aménager des installations supplémentaires sur le trajet de Dawn à Parkway s'il était permis aux marchés existants de continuer de se déplacer vers Dawn. Par ailleurs, ceci accentuerait la désaffection de la capacité amont du réseau principal et ferait grimper encore plus les droits payés par les expéditeurs qui restent.

En avril 2003, TransCanada a été avisée par ses clients du non-renouvellement de contrats de service garanti correspondant à une capacité d'environ 822 TJ/jour. Environ 80 % de cette capacité était destinée au service de transport à grande distance. TransCanada a prétendu que le marché ne s'était pas vraiment érodé, indiquant que les clients avaient demandé des services à courte distance à partir de Dawn pour remplacer le transport à grande distance. TransCanada a souligné que, à la suite de son appel de soumissions du 18 septembre 2003, tout ce qu'il lui restait de capacité garantie à courte distance à partir de Dawn a été réservé à contrat et que les soumissions totales excédaient sa capacité de transport à courte distance à partir de Dawn. TransCanada a soutenu que, lors d'appels de soumissions tenus entre septembre 2003 et janvier 2004, les soumissions totales pour des services à courte distance vers l'Est correspondaient à 2,7 fois la capacité qu'elle pouvait adjuger.

TransCanada a indiqué qu'elle peut se servir de son réseau intégré pour offrir du service garanti à partir de Dawn, ce qui lui permet d'excéder la capacité qu'elle détient à contrat sur le réseau de Union. Plus précisément, TransCanada a pu augmenter la quantité de service garanti à courte distance qu'elle fournit à partir de Dawn en faisant transiter par la CNO des volumes de transport à grande distance qui seraient habituellement acheminés via la capacité TPT qu'elle détient sur le réseau de GLGT jusqu'à Dawn et sur le réseau de Union jusqu'à Parkway. Ainsi, sa capacité d'offrir des services à courte distance à partir de Dawn dépend de trois facteurs : la capacité matérielle de ses propres installations, la capacité réservée à contrat auprès de Union, et ses contrats de service garanti avec ses clients. TransCanada a souligné qu'elle a atteint la limite de sa capacité pour ce qui est des services de transport à courte distance à partir de Dawn.

Puisque la capacité à courte distance disponible à partir de Dawn est complètement réservée, TransCanada a indiqué que l'établissement de la JNB comme point de réception et de livraison pourrait offrir la possibilité d'utiliser la capacité existante du réseau principal pour répondre à la demande de services de transport à courte distance à partir de Dawn qu'elle n'est matériellement pas en mesure de satisfaire à l'heure actuelle. À son avis, cela réduirait les risques de contournement ainsi que le besoin de construire des installations additionnelles. TransCanada a produit en preuve des renseignements indiquant que le coût en capital de l'aménagement d'installations supplémentaires pour le transport à partir de Dawn serait supérieur à ce qu'il en coûterait pour alimenter les marchés du Nord-Est américain et de l'Est du Canada au moyen d'approvisionnements provenant de la JNB.

TransCanada a choisi la JNB comme nouveau point pour deux raisons. Premièrement, en mars 2004, il y avait environ 400 TJ/j de capacité inutilisée sur le réseau de TransCanada jusqu'à la JNB et de la JNB à la ZLC. Deuxièmement, étant donné que la distance d'Empress à la JNB est à peu près la même que la distance d'Empress à Dawn, les droits de transport jusqu'à chacune de ces destinations seraient similaires et les expéditeurs se soucieraient peu, sur le plan de la tarification, que le service utilisé à partir d'Empress soit à destination de la JNB ou de Dawn.

TransCanada s'attendait à une augmentation considérable de la demande de gaz dans le Nord-Est américain et l'Est du Canada, demande que la JNB pourrait desservir. Elle a souligné que, malgré que Iroquois Gas Transmission System, L.P. ait signé des contrats fermes avec ses clients relativement à son projet d'agrandissement Eastchester et ajouté de la capacité sur son réseau pour être en mesure de recevoir des approvisionnements additionnels du réseau principal à Waddington, ceci ne s'est pas traduit par des contrats de transport additionnels pour TransCanada jusqu'ici. TransCanada a indiqué que ces clients préféreraient obtenir des approvisionnements situés à faible distance, soit à Dawn, plutôt qu'à grande distance, comme à Empress. L'établissement de la JNB comme point de réception et de livraison aiderait TransCanada à mieux soutenir la concurrence pour ces volumes.

TransCanada a indiqué que, jusqu'à présent, elle n'a pas reçu de demandes formelles de services à destination ou à partir de la JNB et qu'elle ne s'attend pas à en recevoir jusqu'à ce que la JNB ait été approuvée comme point de réception et de livraison. Elle a ajouté, toutefois, qu'elle a reçu un certain nombre de lettres de commentaires manifestant de l'intérêt pour la JNB. TransCanada s'attendait à ce que l'intérêt du marché pour la JNB se développe d'une manière semblable à ce qui fut le cas pour la zone du Sud-Ouest, qui avait d'abord suscité une certaine résistance de la

part des parties prenantes. TransCanada a indiqué que toute la capacité disponible à destination de la ZSO a été entièrement réservée en vertu de contrats à court terme.

Conception des droits

TransCanada a affirmé qu'elle utiliserait la méthode de tarification déjà approuvée pour déterminer les droits exigibles pour les services offerts à la JNB. Par conséquent, les droits proposés pour la JNB ne s'écarteraient pas de la méthode de conception des droits actuellement en vigueur dans le réseau principal.

Les droits applicables aux livraisons à grande distance jusqu'à la JNB seraient déterminés suivant la méthode actuelle de conception des droits de transport à grande distance, laquelle fait intervenir les coûts unitaires moyens du réseau. Suivant cette méthode, le droit serait calculé en fonction de la distance mesurée entre Empress et la JNB et les crédits-distance appropriés seraient appliqués pour déterminer un centre de charge rajusté.

Les droits applicables aux services de transport à courte distance seraient déterminés suivant la méthode existante de conception des droits de transport à courte distance et ils incorporeraient aussi les coûts unitaires moyens du réseau. TransCanada calculerait la distance entre le point de réception et la zone de livraison, ou le point d'exportation, en fonction du trajet le plus court.

Incidence sur les droits

TransCanada a fait valoir que, dans la mesure où la JNB suscite une demande supplémentaire de services de transport à courte et à grande distance, tous les expéditeurs du réseau principal profiteraient de l'utilisation accrue du réseau. À titre d'exemple, TransCanada a souligné que si les expéditeurs du projet d'agrandissement Eastchester passaient des contrats pour des volumes équivalant à la capacité du projet d'agrandissement (243 TJ/j) en vue de leur transport d'Empress à la JNB, ainsi que des contrats de transport à courte distance jusqu'au point d'exportation à Iroquois, le droit de la zone de l'Est chuterait d'environ 0,06 $ le GJ. Toutefois, si aucun expéditeur ne s'intéressait à la JNB, il n'y aurait alors aucun impact sur les droits perçus ailleurs sur le réseau principal.

TransCanada a fourni une comparaison entre les droits associés à un service de transport segmenté à la JNB et les droits de transport à grande distance actuels jusqu'à la zone de l'Est. Les droits de transport jusqu'à la zone de livraison du Centre-Nord (ZLNC) de Union et aux ZLC de Union et d'Enbridge seraient réduits avec la segmentation du service de transport à la JNB. Les droits associés au transport jusqu'aux zones de livraison de l'Est (ZLE) d'Enbridge, de Union, de Gaz Métro et de la Kingston Public Utilities Commission seraient plus élevés dans le cas du service segmenté, tout comme le seraient les droits de transport jusqu'aux points d'exportation adjacents à la zone de l'Est. En supposant que l'option de la segmentation soit retenue par tous les clients pour lesquels la segmentation des contrats serait une solution avantageuse et dont les contrats de transport à des zones de livraison dans la zone de l'Est viennent à échéance en 2003-2004, l'incidence sur les droits des zones du Nord et de l'Est, selon les estimations de TransCanada, serait de l'ordre de 0,000 $/GJ et 0,008 $/GJ, respectivement. TransCanada estimait que, suivant le profil d'expiration des contrats de transport garanti d'ici à la fin de 2008-2009, l'impact cumulatif sur le droit de la zone de l'Est serait de 0,026 $/GJ.

5.3.2 Positions des parties

Distributeurs de l'Est

EGD, Gaz Métro et Union (désignées collectivement les « distributeurs de l'Est » se sont opposées à la demande relative à la JNB.

Les distributeurs de l'Est ont soutenu que la proposition de TransCanada concernant la JNB est de portée trop étroite en ce sens qu'elle ne fournit pas au marché ce dont il a besoin et n'est donc pas avantageuse pour le marché de l'Est. Selon eux, le marché a besoin d'avoir un accès sans entraves aux approvisionnements de toutes origines et il devrait pouvoir trouver les sources d'approvisionnement les plus opportunes et les plus concurrentielles pour satisfaire ses besoins. Ils ont fait valoir que la proposition ne donnerait pas au marché la possibilité de choisir librement les endroits qu'il préfère comme lieu d'échange.

Selon les distributeurs de l'Est, la JNB proposée n'améliorerait pas la capacité du marché de l'Est d'avoir accès aux approvisionnements. Ils ont souligné que la diversité et la suffisance des approvisionnements sont d'une importance critique, surtout pour les sociétés de distribution locales (SDL) qui ont une obligation de desservir leur clientèle. Maintenant que la production du BSOC donne des signes de plafonnement, il est très important, selon eux, que le marché de l'Est maintienne une connectivité solide et directe avec d'autres points d'approvisionnement, tels que Dawn, le Michigan et Chicago, ainsi qu'avec d'autres types d'approvisionnements, comme le gaz naturel liquéfié (GNL). Ceci est d'autant plus important dans l'optique de la croissance potentielle des marchés en Ontario et au Québec.

Les distributeurs de l'Est ont soutenu que le marché demande plus de services de transport à courte distance à partir de Dawn et ont argué que TransCanada entend privilégier son projet de JNB au lieu d'offrir un service accru à partir de Dawn. Ils ont affirmé que TransCanada devrait fournir au marché le service qu'il désire. Ils ont noté que, si le réseau principal continue d'être sous-utilisé, c'est tout simplement le résultat de la concurrence entre pipelines et que, dans un monde compétitif, ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose pour le marché.

Les distributeurs de l'Est ont fait valoir que la JNB fait obstacle à la concurrence parce qu'elle restreint ou bloque l'accès à Dawn et à Parkway. Ils ont précisé qu'ils utilisent le terme « bloquer » dans le sens d'imposer un blocus économique, par exemple, en faisant un gros investissement dans ce qui constitue des coûts irrécupérables pour ensuite soutenir devant une régie que l'approbation du projet d'agrandissement d'un concurrent serait une dépense inefficace de ressources. Union a souligné les nombreuses allusions que TransCanada a faites à propos d'installations de contournement superflues ou d'installations redondantes, et a soutenu que TransCanada considère comme des tentatives de contournement tout ce qui pourrait encourager des parties à envisager des agrandissements d'installations ou des interconnexions directes avec le réseau de Union.

Les distributeurs de l'Est ont reconnu que le projet de JNB, en soi, n'empêche pas l'ajout d'une capacité pipelinière à destination et à partir de Dawn. C'est plutôt l'hésitation de TransCanada à fournir une capacité additionnelle à partir de Dawn, couplée avec le projet de JNB, qui empêcherait la création de capacité additionnelle. Ils ont soutenu que la JNB n'atteindrait pas

l'objectif de prévenir les installations redondantes et les contournements superflus à moins que l'accès à d'autres sources d'approvisionnement qui n'empruntent pas le réseau principal de TransCanada soit restreint.

Selon les distributeurs de l'Est, la proposition de TransCanada aurait pour effet de nuire au développement de l'infrastructure qui est nécessaire sur le marché de l'Est pour accroître l'accessibilité des approvisionnements pour les marchés en expansion situés à l'est de Parkway, ainsi que la diversité de ces approvisionnements. Ils ont laissé entendre que la proposition relative à la JNB laisserait pour toute option aux marchés de l'Est l'approvisionnement à partir d'Empress, via la JNB et le réseau principal de TransCanada. Par conséquent, les marchés de l'Est du Canada seraient encore plus tributaires du gaz naturel en provenance du BSOC au moment même où les projections indiquent que l'approvisionnement en gaz naturel de cette source est en baisse. Les distributeurs de l'Est ont suggéré que, puisque TransCanada a l'intention de restreindre ou de bloquer l'accès à d'autres approvisionnements acheminés via Chicago et Dawn, l'Office devrait veiller à ce que le marché puisse accéder librement et sans entraves aux services de Dawn à Parkway, et vers des points situés plus à l'est. Ils ont conclu que l'établissement d'autres points de réception et de livraison en lieu ou en plus du point de réception et de livraison de la JNB réduirait le risque que des restrictions soient imposées aux marchés du gaz naturel de l'Est du Canada.

Les distributeurs de l'Est ont indiqué que l'approbation de la proposition de TransCanada créerait, par voie de réglementation, un cadre de réseau principal que le marché lui-même n'établirait pas s'il en avait le choix. Ils ont soutenu que la JNB n'est pas en soi un centre de marché naturel et ne possède pas les attributs d'un carrefour commercial. L'absence d'installations de stockage, d'interconnexions avec d'autres pipelines et de sources multiples d'approvisionnement sont autant de facteurs qui limiteraient les options offertes aux intervenants du marché à la JNB. Ils ont souligné que même si des marchés se sont développés à des endroits qui ne présentaient pas les caractéristiques de centres de marché naturels, cela s'est produit habituellement sous l'effet de contraintes imposées par la réglementation ou de limites politiques. Selon eux, la JNB ne serait pas une solution librement choisie par le marché et, si elle devenait un point d'échange important, cela serait attribuable principalement aux structures réglementaires. Par conséquent, ces parties ont soutenu que, si la JNB est approuvée, il y aurait lieu que l'Office approuve autant de points de réception/livraison que possible de telle sorte que le marché puisse déterminer ceux qui conviennent le mieux pour les échanges.

Les distributeurs de l'Est ont laissé entendre que si un accroissement de la demande en Alberta entraîne une hausse des prix à AECO et si la JNB est approuvée à l'exclusion de tout autre point de réception sur le réseau de TransCanada, cela pourrait hausser le coût du gaz pour les consommateurs de l'Est. Selon eux, les cours à AECO, qui sont plus élevés que ceux à Dawn, feraient augmenter les prix du marché dans l'Est s'il était permis à TransCanada de bloquer l'accès à Dawn ou de prévenir ou retarder l'entrée du GNL dans la partie Est de son réseau.

Les distributeurs de l'Est ont fait valoir que les fins détails de la proposition relative à la JNB n'ont pas encore été définis. Ils ont laissé entendre que la JNB entraînerait d'importants changements et une segmentation du service dans un réseau qui a très longtemps été exploité suivant un régime de zones dans le cas des livraisons intérieures. Les distributeurs de l'Est ont rappelé les préoccupations exprimées par l'Ontario au sujet du recouvrement des coûts du

combustible dans le cas d'un service segmenté. Ils ont soutenu qu'avant d'instaurer le nouveau service, il faut régler la question des conséquences de la segmentation du point de vue de futurs projets d'agrandissement. Les distributeurs de l'Est ont exprimé l'avis que la proposition de TransCanada concernant la JNB n'en est pas à un stade plus avancé que la proposition de Parkway. Selon eux, les deux propositions doivent être peaufinées avant qu'il soit possible de les mettre en oeuvre.

En plus de leur position conjointe à titre de distributeurs de l'Est, EGD, Gaz Métro et Union ont chacune fourni d'autres commentaires sur le projet de JNB.

EGD a fait valoir que TransCanada devrait pouvoir concevoir des services qui favorisent l'utilisation du réseau principal dans son ensemble. Cependant, a prétendu EGD, la JNB aurait pour effet accessoire de refuser au marché un service qu'il veut que TransCanada lui fournisse, (c'est-à-dire des services additionnels de transport à courte distance depuis Dawn à des points à l'est de Parkway).

EGD a indiqué que, aussi longtemps qu'il y avait de la capacité sur la CNO, TransCanada a eu pour position qu'il convenait d'imposer des limites ou des restrictions sur l'approbation de nouvelles installations. EGD a fait remarquer que, bien qu'il incombe à l'Office d'assurer un équilibre entre l'utilisation des réseaux en place et la construction de nouvelles installations, TransCanada allait probablement lui demander d'imposer de telles restrictions. EGD a fait valoir que le sens que TransCanada donne à « contournement » va bien au delà de l'idée de sous-utilisation d'installations pour englober tout volume qui est transporté par TransCanada, ou qui pourrait l'être moyennant un agrandissement quelconque.

Gaz Métro s'opposait pour plusieurs raisons à la proposition de TransCanada en vue de désigner la JNB en tant que point de réception et de livraison. Elle a souligné que la JNB serait le seul point intérieur pour lequel une méthode de tarification de point à point serait utilisée et que, par conséquent, la proposition violait les principes de tarification établis.

Gaz Métro a fait remarquer que, même si TransCanada a le devoir de protéger la viabilité à long terme de son réseau, elle a en contrepartie le devoir de protéger les intérêts de ses expéditeurs, et particulièrement ceux des expéditeurs qui sont captifs de son réseau intégré. Gaz Métro a souligné qu'elle est captive du réseau intégré de TransCanada et que sa clientèle majoritairement industrielle a pour effet de la rendre particulièrement vulnérable aux augmentations du coût livré du gaz. Gaz Métro a indiqué qu'elle n'aurait aucun intérêt à segmenter l'acheminement des volumes à sa zone de desserte, en passant par la JNB, parce que cela lui coûterait 16 millions de dollars de plus en coûts de transport par année. Gaz Métro a soutenu que la proposition de TransCanada reviendrait à faire supporter aux seuls clients captifs de la zone de l'Est le coût de rabais consentis à d'autres utilisateurs. Gaz Métro ne trouvait pas qu'il était raisonnable de s'attendre à ce que des clients captifs dans la zone de l'Est fassent les frais d'une proposition dont on n'a pas démontré qu'elle serait bénéfique pour tous les utilisateurs.

Gaz Métro a souligné que TransCanada n'est exposée à aucune des conséquences négatives de ses modifications tarifaires puisqu'elle n'est pas à risque. Elle a ajouté que, parce que ses volumes contractuels représentent une part sans cesse croissante de tous les volumes transitant

entre Empress et la zone de l'Est, elle doit supporter une partie sans cesse croissante du coût des expériences tarifaires faites par TransCanada.

Union a fait valoir que, depuis deux ans, TransCanada a fait montre de discrimination à l'endroit des parties qui souhaitent avoir accès à Dawn. Elle a souligné que TransCanada a imposé des limites contractuelles sur la disponibilité à long terme de Dawn comme point de réception, autant dans ses contrats de transport que dans la documentation de ses appels de soumissions. Suivant ces dispositions, TransCanada se réservait le droit, en ce qui concerne la capacité établie, de changer le point de réception de Dawn si le contrat restait en place au delà du 1er novembre 2008. Union a soutenu que TransCanada avait signalé au marché une restriction grave quant à la disponibilité à long terme du point de réception de Dawn sur son réseau, minant ainsi la façon dont le marché percevait la disponibilité continue de services de transport à courte distance à partir de Dawn.

Union a laissé entendre qu'il était inapproprié que les stratégies de TransCanada concernant ses entreprises réglementées et celles qui ne le sont pas ne soient pas séparées, comme le prouve le fait que deux employés chevronnés du réseau principal avaient vu un rapport intitulé *Building Alignment on the Northeastern Gas and Power Growth Strategy* (le rapport du consultant). Le rapport du consultant a été commandé par TransCanada Corporation et traite de questions ayant trait à la fois aux activités réglementées et non réglementées. Union a fait valoir que l'omission de TransCanada de susciter une discussion valable au sein du GTD sur la proposition relative à la JNB est symptomatique de son intention d'aligner les activités réglementées et non réglementées sur les intérêts plus généraux de son entreprise. Union a soutenu enfin que parce que la JNB figure au premier plan des efforts de TransCanada pour aligner les pratiques d'exploitation du réseau principal sur les objectifs de l'entreprise non réglementée, il faudrait refuser la proposition.

Union a fait valoir que le fait d'avoir retardé un appel de soumissions pour répondre à une demande de renseignements d'Alberta Northeast Gas Limited (ANE) concernant la fourniture de services de transport à courte distance à partir de Dawn est un exemple des efforts que fait TransCanada pour bloquer ou restreindre l'accès au point de réception de Dawn.

Union a laissé entendre que TransCanada était déterminée à ne pas favoriser un accroissement de la capacité d'acheminement à partir de Dawn sauf en cas d'absolue nécessité. Elle a indiqué qu'il pourrait falloir attendre l'aboutissement d'instances réglementaires prolongées devant la régie provinciale et l'Office avant qu'une capacité supplémentaire entre Dawn et Parkway soit approuvée. Union en a conclu que ces délais élimineraient la possibilité d'un accès à Dawn.

Union s'interrogeait sur la nécessité pour TransCanada d'améliorer sa capacité concurrentielle. Selon Union, TransCanada tentait de créer un cadre qui lui procure la protection d'un régime de réglementation axé sur le coût de service et lui permet en même temps de faire concurrence en limitant les choix de services à ceux qui, semble-t-il, servent ses propres intérêts. Union a reconnu que les gazoducs d'Alliance et de Vector ont eu un impact sur les activités de TransCanada, étant donné que le réseau principal a perdu un certain nombre de contrats de transport garanti à grande distance. Elle a argué, cependant, que les changements survenus sur le marché n'ont pas causé un préjudice à TransCanada puisqu'elle ne supporte pas le risque du

non-renouvellement de contrats, et que l'Office l'a protégée en lui permettant de recouvrer la totalité de ses coûts.

ACPP

L'ACPP a déclaré qu'elle ne s'opposait pas à la proposition de JNB *comme telle*, mais que cette proposition soulève un grand nombre de questions à la fois complexes et importantes. L'ACPP a allégué que TransCanada devrait essayer d'optimiser l'utilisation de son réseau de transport réglementé et qu'il est généralement plus logique d'utiliser la capacité existante plutôt que d'engager des coûts pour aménager des installations additionnelles. C'est une question que le marché peut généralement résoudre de lui-même mais, de l'avis de l'ACPP, il est aussi nécessaire que la régie exerce une surveillance pour garantir que les intérêts commerciaux de sociétés affiliées réglementées et non réglementées n'influencent pas le processus de décision d'une manière indue. L'ACPP a laissé entendre que ces liens peuvent engendrer un comportement anticoncurrentiel et collusoire, et déformer la répartition équitable des coûts et des avantages liés aux services de TransCanada parmi ses parties prenantes actuelles.

L'ACPP était d'avis que les distributeurs de l'Est laissaient entendre que l'ONÉ devrait modifier son pacte réglementaire avec TransCanada, lequel n'oblige pas le réseau principal à instituer des changements dans ses services de nature à favoriser expressément ses concurrents. Elle a noté, de plus, que Union et EGD appartiennent à des sociétés qui sont propriétaires d'autres avoirs énergétiques, ce qui les place en concurrence directe avec les services de transport à grande distance de TransCanada.

L'ACPP s'est demandée si la décision de cesser d'élaborer un nouveau modèle exhaustif d'entreprise et de réglementation, et de poursuivre plutôt des stratégies visant à rehausser la capacité concurrentielle grâce à l'amélioration de la conception des droits en vigueur, constitue une décision de la direction du réseau principal ou une décision de TransCanada Corporation. Elle a souligné que TransCanada avait puisé dans le rapport du consultant pour en venir à sa décision de ne pas poursuivre l'élaboration d'un nouveau modèle exhaustif d'entreprise et de réglementation. Bien que TransCanada ait expliqué que le rapport du consultant ait été commandé dans le cadre d'un vaste projet de planification stratégique et générale lancée sur l'initiative de TransCanada Corporation, l'ACPP a signalé qu'il fait mention de la JNB. Par conséquent, elle se demandait si le projet de JNB est aligné sur la stratégie commerciale globale de TransCanada Corporation. L'ACPP a fait remarquer, de plus, que le rapport du consultant fourni à TransCanada renfermait des avis juridiques précis au sujet de la JNB et elle s'est demandé s'il avait été utilisé uniquement pour les avis juridiques qu'il contenait ou pour d'autres raisons. L'ACPP se demandait aussi s'il y avait un lien entre le rapport du consultant et la demande révisée déposée au sujet de la JNB, faisant remarquer que les deux sont datés du 31 mars 2004.

L'ACPP a laissé entendre que TransCanada a prévu des initiatives à long terme sur le plan des droits et des tarifs qui sont reliées à la JNB ainsi qu'au développement d'un carrefour de marché dans l'Est. La demande concernant la JNB ayant suivi de près celle qui visait la ZSO, l'ACPP a laissé entendre en outre que la proposition visant la JNB faisait partie d'un objectif énoncé dans

le Livre blanc sur les services de transport de TransCanada[4] en vue de la mise en place d'un centre de marché dans l'Est.

Selon la CAPP, TransCanada, au cours de l'instance RH-1-2002, savait que le fait de favoriser la demande croissante d'accès à Dawn entraînerait un goulet d'étranglement au niveau de la capacité et créerait le besoin de nouvelles installations. Elle a fait valoir que TransCanada croyait que la création d'un centre de marché dans l'Est contribuerait à contrer le besoin d'installations qui seraient superflues. Elle a ajouté qu'une des possibilités que TransCanada a envisagées pour atteindre ce but était la création d'un carrefour de marché à North Bay, ou à proximité, assorti des mécanismes nécessaires pour faciliter les échanges entre Dawn et North Bay. L'ACPP a fait valoir que la proposition visant la JNB est incomplète puisqu'elle ne tient pas compte de la capacité de transiger entre Dawn et la JNB. Selon l'ACPP, la JNB, faute d'un tel mécanisme d'échange, ne serait pas un bon substitut à Dawn.

D'après l'ACPP, une question essentielle est celle de savoir s'il devait être permis à TransCanada d'avancer petit à petit vers son objectif d'édifier un centre de marché dans l'Est en dévoilant ses initiatives une pièce à la fois, ou si l'on devrait l'obliger à mettre sur table son projet tout entier, pour qu'il soit examiné d'une manière ordonnée. L'ACPP craignait que la JNB n'altère la structure du marché, y compris les modalités de détention de la capacité à grande distance en amont et les responsabilités pour les coûts connexes. L'ACPP a indiqué qu'à cause de l'approche fragmentaire adoptée par TransCanada, il n'y a pas eu une évaluation en bonne et due forme du besoin de changement de la nature du changement requis, ni un examen circonstancié de toutes les répercussions, et que la demande relative à la JNB doit donc être rejetée.

L'ACPP a souligné que la JNB modifie la conception des droits en vigueur et viole le principe de la tarification par zones. Elle a ajouté que la proposition introduit un service intérieur de point à point dans une structure de zones. Il y a des expéditeurs dans la zone de l'Est qui pourraient obtenir des droits moins élevés en délaissant le service de zone au profit du service à destination et à partir de la JNB. Or, les expéditeurs de la zone de l'Est qui ne jouissent pas de cet avantage économique auraient à supporter des coûts additionnels pour couvrir les coûts évités par d'autres expéditeurs. Selon l'ACPP, ceci viole le principe d'un régime de tarification par zones et constitue un précédent qui pourrait conduire à l'effilochage de toute la structure de zones.

En ce qui touche la proposition de l'AC concernant les droits de conversion, l'ACPP a laissé entendre que, si l'Office approuvait la JNB, cela soulèverait la question de l'équité envers ceux qui ne peuvent pas segmenter leurs services de transport en raison des contrats qui les lient, par opposition à ceux dont les contrats leur permettent de le faire. L'ACPP a souligné que les contrats en vigueur devraient être respectés. À son avis, seuls des motifs impérieux devraient

---

[4] En janvier 2002, TransCanada a diffusé son Livre blanc sur les services de transport auprès de ses parties prenantes, dans lequel la société proposait un nouveau modèle global d'entreprise et de réglementation pour les tarifs et services des trois réseaux de transport qu'elle détient en propriété exclusive au Canada. Les objectifs énoncés dans le Livre blanc étaient les suivants : rehausser la compétitivité de TransCanada et accroître la souplesse et l'éventail d'options et services qu'elle met à la disposition de ses clients. Un des concepts clés du Livre blanc est la segmentation du réseau de TransCanada en trois sphères d'activité distinctes : l'approvisionnement, le transport et les marchés. TransCanada envisageait la création dans l'Est du Canada d'un carrefour de marché semblable au NOVA Inventory Transfer (NIT) (centre de transfert de stocks) en Alberta.

justifier la réouverture d'un contrat et il faut explorer toutes les autres avenues possibles avant d'opter pour cette solution.

L'ACPP a recommandé que la demande relative à la JNB soit rejetée, sans préjudice à son examen ultérieur, jusqu'à l'obtention d'un complément d'information, notamment l'étude sur la ZSO que l'Office a demandée au cours de l'instance RH-1-2002. L'ACPP a indiqué que si l'Office approuvait la JNB, il devrait le faire à titre d'essai et assortir son approbation de l'exigence que TransCanada tienne un appel de soumissions pour la capacité de transport à destination et à partir de Dawn et de la JNB. D'après l'ACPP, ceci permettrait de concilier les objectifs et les désirs des intervenants qui voient en Dawn la réalité du marché avec la volonté de TransCanada de promouvoir sa proposition relative à la JNB.

ACIG

L'ACIG a soutenu que cette instance concernant la JNB ne se résume pas à une question de choix et d'opportunité. Selon elle, cette instance porte sur la structure tarifaire, la conception des droits et les pratiques contractuelles qui ont découlé de la transformation du statut du réseau principal, qui est passé d'un transporteur axé principalement sur le service à grande distance à un transporteur mixte, à courte et grande distance. Par conséquent, la proposition relative à la JNB ne peut pas être vue comme une mesure isolée de TransCanada pour tenter de préserver ou de rehausser sa capacité concurrentielle simplement par l'ajout d'un point de réception et de livraison dans le réseau principal.

D'après l'ACIG, l'approbation de tout nouveau point de réception ou de livraison susciterait d'autres non-renouvellements de contrats de service garanti à grande distance, entraînant aussi une plus grande segmentation et une hausse de la demande de transport à courte distance. Elle a soutenu que les coûts associés à la sous-utilisation du réseau et l'essor du service à courte distance ont donné lieu à un déséquilibre tarifaire entre le service à grande et à courte distance auquel il importe de remédier avant que d'autres possibilités de segmenter les services soient offertes du fait de l'approbation de nouveaux points de réception et de livraison (voir le chapitre 4 des présents Motifs de décision).

L'ACIG a laissé entendre que la JNB n'est qu'un des nombreux raffinements à la conception des droits que TransCanada envisage d'apporter[5]. Par conséquent, dans l'optique de la conception des droits, la proposition relative à la JNB n'est que parcellaire.

L'ACIG a avancé que l'Office devrait arrêter des critères de décision appropriés pour trancher des propositions, de la part de TransCanada et d'autres parties, visant à ajouter de nouveaux points de réception et de livraison dans le réseau principal. Elle a souligné que la JNB n'est pas un point auquel le gaz peut être accepté par le réseau principal ou livré par ce dernier et que, dans cette optique, elle ne répond peut-être pas à la définition de ce qui devrait constituer un point de réception et de livraison. En l'absence de critères, si l'Office décidait d'approuver la création de nouveaux points de réception et de livraison dans le réseau principal, cette approbation, selon

---

[5] TransCanada a indiqué qu'elle songe à bonifier sa structure tarifaire au cours des cinq prochaines années en introduisant les services suivants : service d'échange North Bay/Dawn; service garanti bidirectionnel; segmentation opérationnelle; service de transport assorti de stockage; service garanti hivernal; service à court préavis; service garanti saisonnier; service garanti à prix fixe; service actualisé de combustible; et service garanti variable.

l'ACIG, ne devrait pas prendre effet avant qu'on ait rectifié les problèmes de déséquilibre tarifaire qu'elle estime exister et bien fixé toutes les modalités d'exploitation des nouveaux points de réception et de livraison.

L'ACIG a conclu que la proposition relative à la JNB n'est pas une question pressante puisque la majeure partie de la capacité de la CNO a été adjugée à court terme.

Alliance des cogénérateurs (AC)

Selon l'AC, la demande concernant la JNB n'est qu'une question tarifaire et est donc relativement simple à traiter. Elle a fait valoir que la Loi sur l'ONÉ établit les exigences légales et que, par conséquent, il s'agit d'examiner la proposition pour établir si les droits résultants seraient injustes ou déraisonnables, ou s'ils donneraient lieu à des distinctions injustes.

Les objectifs sous-jacents de la demande de TransCanada et la démarche fragmentaire que celle-ci a employée pour apporter des changements à la conception des droits et aux services du réseau principal, de même que les questions entourant la faisabilité comme telle de la proposition relative à la JNB, ne sont pas, selon l'AC, des considérations pertinentes. L'AC a soutenu que l'Office se doit d'examiner les conséquences, sur le plan des droits, qui surviendraient si le marché passait beaucoup de contrats de transport à destination et à partir de la JNB ou si, au contraire, il n'en passait pas.

L'AC a souligné que le risque de distinctions injustes sur le plan tarifaire est ce qui la préoccupe le plus dans la proposition relative à la JNB. Elle a argué que, si la proposition de TransCanada était approuvée, cela entraînerait l'application de méthodes de conception des droits parallèles, incompatibles et contradictoires dans le réseau principal. Elle a soutenu que deux groupes d'expéditeurs ayant des besoins identiques aux mêmes points de réception et de livraison pourraient se faire facturer des droits différents selon qu'ils utilisent le service de transport à grande distance classique vers la zone de l'Est ou le service segmenté via Dawn. Ceci donnerait lieu à des distinctions injustes étant donné que les titulaires de contrats de transport à long terme ne pourraient pas se prévaloir du service segmenté jusqu'à l'échéance de leurs contrats existants. L'AC a fait valoir que, faute de pouvoir passer d'un service de zone à un service segmenté ou, inversement, d'un service segmenté à un service de zone, les expéditeurs titulaires de contrats à long terme sur le réseau principal pourraient subir un préjudice considérable et non justifié par rapport aux expéditeurs utilisant les services à court terme, lesquels ont la possibilité d'alterner efficacement entre les deux types de services parce que leurs contrats expirent à courte échéance. Ainsi, a conclu l'AC, il existe clairement un risque que des distinctions injustes surviennent entre différentes catégories ou différents groupes d'expéditeurs.

L'AC a fait remarquer que ses membres sont des expéditeurs titulaires de contrats à long terme et que si une nouvelle option tarifaire était offerte aux nouveaux expéditeurs ou à des expéditeurs qui renouvellent des contrats à court terme, ses membres auraient probablement à attendre longtemps avant de pouvoir tirer parti de la nouvelle option tarifaire. À son avis, cela serait injuste à l'endroit des membres de l'AC qui ont soutenu le réseau de TransCanada en signant des contrats à long terme.

L'AC a réfuté les prétentions de TransCanada selon lesquelles il est justifié d'appliquer des régimes de droits différents parce que les deux groupes d'expéditeurs sont en quelque sorte différents, qu'ils reçoivent des services différents ou que le transport du gaz est effectué dans des conditions différentes. L'AC a soutenu que, pour qu'une différence tarifaire soit équitable, il doit y avoir un lien logique entre la différence sur le plan des services et la différence qui en résulte du point de vue de la conception des droits. À son avis, il n'existe aucune différence entre le service classique et le service segmenté qui puisse justifier des conceptions des droits différentes.

L'AC a soutenu qu'il serait possible d'atténuer le problème des distinctions en obligeant TransCanada à fournir à tous les expéditeurs un droit permanent d'effectuer la conversion du service classique au service segmenté via la JNB. À son avis, il ne suffirait pas d'offrir une seule fois la possibilité de faire la conversion à cause du risque permanent qu'un régime tarifaire où deux méthodes de conception des droits parallèles fonctionnent en même temps engendre des distinctions injustes. Par conséquent, l'AC a soutenu qu'il faudrait que toute approbation éventuelle de la demande concernant la JNB s'assortisse d'une condition exigeant que TransCanada incorpore dans le Tarif du réseau principal une disposition qui accorde aux expéditeurs le droit permanent de faire la conversion du SG de zone classique au service segmenté de point à point. L'AC a reconnu que ce mécanisme de conversion n'éliminerait pas les distinctions découlant de l'utilisation de conceptions des droits parallèles dans le réseau. Cependant, à son avis, le fait d'accorder à tous les expéditeurs la possibilité d'éviter d'être lésés par ces différents régimes tarifaires serait une mesure d'atténuation suffisante.

Ontario

L'Ontario a soulevé plusieurs préoccupations concernant la proposition de TransCanada d'établir un nouveau point de réception et de livraison à la JNB et a soutenu que l'Office devrait rejeter la demande. L'Ontario a fait valoir qu'il n'était pas clair si la proposition relative à la JNB représentait le meilleur choix stratégique et que TransCanada semble n'avoir fait qu'une analyse limitée des solutions de rechange, ou d'avoir complètement négligé d'en faire une. En outre, bien que TransCanada envisageait d'offrir un service d'échange entre la JNB et Dawn dans le futur, le fait que cet élément soit absent de sa demande donnait à croire que cette dernière était incomplète ou qu'il s'agissait de la première étape d'un processus qui se déroulerait en deux phases.

L'Ontario a fait remarquer que TransCanada avait omis de consulter en bonne et due forme le GTD sur la proposition concernant la JNB et a laissé entendre que ce mécanisme aurait dû être mieux utilisé dans le cas présent.

L'Ontario a souligné que TransCanada ne s'était pas préoccupée du double coût du combustible pour le service segmenté à North Bay. Dans le cas des expéditeurs qui détiennent des contrats de transport à courte distance à partir de la JNB, le combustible doit être fourni au point de réception de la JNB. Or, comme du gaz naturel ne peut pas être injecté dans le réseau à la JNB, l'expéditeur sur courte distance doit payer le coût du combustible additionnel, en plus de son transport jusqu'à la JNB. L'Ontario a fait observer que TransCanada avait admis qu'elle n'avait pas songé au fait qu'un expéditeur utilisant le service à partir de la JNB devait payer pour du combustible additionnel et le transport de ce combustible jusqu'à la JNB. Cet intervenant a argué que l'avantage économique offert par le transport à courte distance à partir de la JNB serait donc

moindre que ce que TransCanada avait d'abord prévu. L'Ontario a souligné, de plus, qu'à cause du double coût du combustible, la question de l'équilibrage de charge à la JNB reste entière.

L'Ontario a soutenu que la demande de TransCanada ne règle ni même n'aborde les questions touchant la conversion des contrats, puisqu'il n'y a aucun processus dont les expéditeurs existants et les expéditeurs exerçant leurs droits de renouvellement puissent se servir pour faire la conversion au service segmenté.

L'Ontario a souligné que les contrats de transport à partir de la JNB comprendraient des frais fixes liés à l'énergie pour recouvrer les coûts de comptage du gaz et d'administration des contrats. Or, a noté l'Ontario, il n'y a pas d'installations de comptage à la JNB.

Québec

Le Québec s'est opposé à la création d'un nouveau point de réception et de livraison à la JNB parce que, selon lui, cela aurait pour effet de retarder les efforts en vue de diversifier les sources d'approvisionnement. Il a soutenu que l'accès au carrefour de Dawn revêt une importance capitale pour les expéditeurs du Québec. Il a souligné que les distributeurs du Québec disposent de peu de moyens d'entreposage locaux et qu'ils doivent compter sur les installations de stockage de Dawn pour équilibrer les transactions. De plus, les prix avantageux à Dawn et le niveau élevé de liquidité du marché à cet endroit font que les expéditeurs québécois transigent de plus en plus à Dawn. Le Québec a argué qu'il est primordial pour les expéditeurs québécois de pouvoir accéder à Dawn par le chemin le plus court et le plus économique possible, lequel consiste actuellement dans le réseau de Union. Étant donné que ce réseau est exploité actuellement à pleine capacité, le Québec a laissé entendre qu'accroître la capacité du réseau de Union serait avantageux pour le Québec.

Le Québec a argué, en outre, que l'ajout d'un nouveau point de réception et de livraison à la JNB pourrait éventuellement faire augmenter le tarif timbre-poste que doivent défrayer la majorité des consommateurs du Québec. Il a noté que, dans la zone de l'Est, tous les expéditeurs de la ZLCN et de la ZLC verraient un avantage économique à segmenter leurs contrats de transport à la JNB. Toutefois, tel ne serait pas le cas des expéditeurs de la ZLE. Le Québec a souligné que dans l'éventualité où tous ces expéditeurs exerceraient l'option de scinder leurs contrats à la JNB, l'effet sur le droit de la zone de l'Est et sur les expéditeurs du Québec serait une augmentation pouvant atteindre 0,026 $ le GJ d'ici 2008-2009.

Alberta Northeast Gas Limited

ANE a indiqué qu'elle a acheté des quantités considérables de gaz naturel qu'elle fait transporter par TransCanada et exporte à Iroquois, en Ontario. ANE a souligné qu'étant donné que ses contrats d'approvisionnement en gaz actuels viendront à échéance en 2006, elle souhaiterait diversifier ses approvisionnements en faisant des achats à Dawn, plutôt qu'à Empress. Elle a indiqué que cette intention était sous-entendue dans une lettre qu'elle a adressée à TransCanada pour s'enquérir sur la possibilité d'obtenir une capacité de transport à partir de Dawn de jusqu'à 237 TJ/j, à compter de novembre 2006. ANE comprenait que cette demande de service supposait le transport du gaz de Dawn à Parkway, sur le réseau de Union, et l'utilisation du réseau de TransCanada jusqu'à Iroquois.

ANE a souligné que pour diverses raisons, que d'autres intervenants avaient déjà soulevées au cours de l'instance, elle n'était pas intéressée à acheter du gaz à la JNB. ANE a soutenu qu'elle s'attend à ce que TransCanada fasse le nécessaire pour réserver à contrat, faire approuver ou construire toute installation qui peut être nécessaire pour assurer des services de transport en réponse à l'ensemble des demandes de service qui lui sont faites. ANE a argué que, si elle soumet une demande de service et qu'elle répond, par ailleurs, à toutes les exigences relatives à l'obtention de nouveaux services, elle s'attend, en pareil cas, à ce que les agrandissements nécessaires pour satisfaire à la demande soient apportés au réseau, dans les délais opportuns, nonobstant l'état de la proposition concernant la JNB. ANE a conclu que les services de transport à courte distance à partir de Dawn devraient demeurer une partie intégrante des services offerts par TransCanada et que des services supplémentaires doivent être offerts en temps opportun.

Lettres de commentaires

L'Office a reçu des lettres de commentaires de la part d'un certain nombre de parties, soit BV Energy Group Inc., Coral, Energy Source Canada Inc., Energy Trust Marketing Ltd., Six Nations Natural Gas et Sprague Energy. D'une manière générale, ces lettres manifestaient un appui pour la proposition de TransCanada et laissaient entendre que la création d'un nouveau point de réception et de livraison à la JNB serait une amélioration utile pour les expéditeurs qui rehausserait la souplesse du marché.

5.3.3 Réponse de TransCanada

TransCanada a contesté l'allégation des distributeurs de l'Est voulant que la JNB est anticoncurrentielle. Elle a indiqué que la création d'un nouveau point de réception et de livraison à la JNB lui permettrait d'offrir de la capacité pipelinière qui est inutilisée sur son réseau intégré comme une solution de rechange concurrentielle à l'agrandissement d'autres réseaux. La JNB rehausserait sa capacité de faire concurrence aux autres pipelines pour accroître ses marchés et son débit afin de corriger un désavantage structurel, à savoir l'absence d'un point contractuel intermédiaire rattaché à la CNO. Elle a prétendu que la JNB répond à la demande de services de transport à courte distance et qu'elle fournirait au marché une nouvelle solution de rechange à Dawn pour le transport à courte distance. À son avis, la JNB accroîtrait la concurrence, au lieu de lui nuire.

TransCanada a admis que le marché a exprimé le désir d'avoir des services de transport à courte distance à partir de Dawn, qui est la seule option qui soit disponible actuellement. La JNB mettrait à la disposition des expéditeurs un choix supplémentaire pour les contrats de transport à courte distance. TransCanada a argué que, bien que l'ACPP ait laissé entendre que c'est Dawn qui constitue le problème, le véritable problème, à son avis, réside dans l'existence d'une capacité excédentaire sur la CNO. Sous ce rapport, TransCanada à soutenu que sa proposition concernant la JNB était conçue pour remédier au problème de capacité excédentaire en fournissant une solution de rechange à Dawn, non pas un substitut à Dawn.

TransCanada a soutenu que la JNB ne ferait pas entrave au développement d'autres options d'approvisionnement, pas plus qu'elle ne préviendrait l'accroissement futur de la capacité d'autres gazoducs. À son avis, l'opposition à sa proposition repose sur une mauvaise compréhension ou une interprétation fautive de la position de TransCanada quant à savoir si elle

opposerait les initiatives de ceux qui voudraient accroître les services sur le trajet de Dawn à Parkway. TransCanada a argué que, si le marché veut une capacité de transport à partir de Dawn et s'il satisfait aux conditions requises pour la construction d'installations additionnelles, elle est prête à donner suite à de telles demandes. TransCanada a indiqué que le marché n'a pas encore satisfait aux exigences nécessaires pour que soit établie une capacité additionnelle. Sous ce rapport, TransCanada a souligné qu'elle n'a pas encore reçu, ni refusé, une demande quelconque en vue d'obtenir une capacité ou des installations additionnelles. Elle a signalé, toutefois, que lors d'un récent appel de soumissions combiné, pour l'octroi de capacité établie et de capacité nouvelle, elle n'a reçu aucune soumission pour de la capacité nouvelle sauf celle de la part de TransCanada Energy Ltd., relativement à un projet d'électricité à Bécancour.

TransCanada a rejeté les assertions selon lesquelles elle essayait de bloquer économiquement l'essor de Dawn en investissant dans des coûts irrécupérables afin de pouvoir soutenir l'argument qu'il ne serait pas rentable d'approuver un agrandissement du réseau de Union. Elle a soutenu que la CNO a été approuvée par l'Office et que toute sa capacité faisait l'objet de contrats jusqu'à ce que des projets concurrents soient approuvés et réalisés. L'excédent de capacité résultant sur la CNO découle des décisions qui ont autorisé la construction de cette autre capacité, non pas d'une condition que TransCanada aurait créée dans son propre réseau. De plus, TransCanada a soutenu que l'approbation de la JNB ne réduirait aucunement la possibilité qu'un agrandissement du réseau de Union soit approuvé par l'organisme de régie compétent.

TransCanada convenait que la production de gaz classique dans le BSOC avait plafonné ou qu'elle le ferait dans les quelques prochaines années. Elle a souligné, cependant, que d'autres bassins d'approvisionnement nord-américains en sont au même point et que le BSOC demeure une source d'approvisionnement importante. Elle a également noté que plus de 142 Mm^3/jour de gaz en provenance du BSOC sera disponible aux fins de contrats d'ici 2007-2008. Elle s'est aussi interrogée sur la question de savoir si le gazoduc de Vector avait vraiment amené une diversification des approvisionnements. D'après les estimations TransCanada, la production du BSOC qui transite par Dawn est passée de 88 % en 1999 à 85 % en 2003.

TransCanada jugeait que la JNB avait tous les attributs nécessaires pour favoriser la liquidité et avait donc le potentiel de devenir un point d'échange liquide. La JNB offre une capacité libre, des choix pour l'équilibrage, l'accès à d'amples approvisionnements, l'accès à différents marchés et la possibilité d'attirer un nombre important de contreparties de tous genres. TransCanada a affirmé que de multiples interconnexions avec d'autres pipelines et des capacités matérielles de stockage ne sont pas des atouts nécessaires pour devenir un point d'échange liquide, citant en exemple les points d'échange Demarc et Malin qui ont acquis de la liquidité sans posséder les caractéristiques matérielles normalement associées à un carrefour.

TransCanada a laissé entendre que, si la JNB n'acquiert pas suffisamment de liquidité, les expéditeurs disposeront toujours d'autres options, telles que Dawn ou Empress. Par ailleurs, elle a indiqué que, puisque la mise en oeuvre de la JNB n'entraîne pas de coûts, toute la question de la liquidité future et des avantages est sans objet pour ce qui est de savoir si la JNB devrait être approuvée ou non. Elle a laissé entendre que, bien que personne ne puisse dire avec certitude si la liquidité se développera à cet endroit, il faudrait laisser au marché la possibilité d'en faire l'essai. Selon TransCanada, si un marché liquide se développe, la concurrence et l'efficience

économique s'en trouveront améliorées; dans le cas contraire, la proposition ne ferait de tort à personne.

TransCanada a réfuté la suggestion selon laquelle la JNB donnerait lieu à des distinctions injustes en superposant deux méthodes différentes de conception des droits dans un même réseau. Elle a soutenu qu'en soi la proposition relative à la JNB n'introduit pas la formule de tarification de point à point, soulignant qu'elle a utilisé une méthode de point à point pendant de nombreuses années pour calculer les droits des services intérieurs et des services à l'exportation. TransCanada a déclaré qu'elle propose d'appliquer dans le cas de la JNB les coûts unitaires moyens communs du réseau ainsi que la méthode de tarification actuelle fondée sur la distance, tel qu'approuvé pour la ZSO.

Bien que la JNB soit située dans la zone du Nord, TransCanada a soutenu que sa proposition voulant que les services de transport à la JNB soient tarifés suivant une méthode de point à point, séparément de la ZLN, reflétait le fait que l'acheminement du gaz à la ZLN se fait dans des circonstances et à des conditions différentes. En effet, le gaz transporté à la zone du Nord serait livré à plusieurs points pour consommation ultime, tandis que le gaz transporté à la JNB ferait l'objet d'échanges avant d'être transporté ailleurs aux fins de consommation. Pour prévenir que la JNB ne déplace le centre de charge de la zone du Nord, il conviendrait de traiter le service à destination de la JNB comme un service distinct.

TransCanada n'acceptait pas la proposition de l'AC concernant la conversion des contrats. Elle a indiqué que la différence tarifaire entre le service segmenté et le service de zone se justifie parce que les droits associés à l'un et l'autre service diffèrent. Les services comprennent des droits de diversion, des changements de points de service et des possibilités de stockage. Une partie qui détient les deux composantes d'un service segmenté jusqu'à la zone de marché de l'Est n'aurait pas les mêmes droits contractuels que le titulaire d'un seul contrat de transport à grande distance pour un service de zone à destination du même point de livraison. TransCanada a souligné que des expéditeurs titulaires de contrats à court terme, ou de contrats venant à échéance, n'ont pas droit d'office à la capacité. Il leur faudrait faire concurrence aux autres expéditeurs, dans le cadre d'un appel de soumissions, pour obtenir la capacité dont ils ont besoin.

TransCanada a argué que, dans le cas d'un service public réglementé, il y a inévitablement des distinctions qui sont faites entre les payeurs de droits et que, par conséquent, il n'existe pas d'interdiction absolue de distinction. Elle a fait valoir que c'est le degré de distinction et le contexte factuel qui déterminent s'il y a distinction injuste, et donc violation de la Loi sur l'ONÉ. TransCanada a indiqué que l'AC soutenait que toute distinction, peu importe le degré, doit être interdite. Elle a soutenu que déterminer si une société exerce une distinction injuste, et donc contraire à la Loi sur l'ONÉ, est une question de fait que l'Office lui-même doit trancher. TransCanada a conclu que, comme ce fut le cas pour la décision de l'Office concernant la ZSO, il ressortira de l'examen de la preuve sur la JNB que si une distinction quelconque était exercée, elle ne serait pas injuste.

TransCanada a fait valoir que TransCanada Corporation avait retenu les services d'un consultant dans le cadre d'une initiative générale de planification et de stratégie à l'égard de ses entreprises de gaz et d'électricité. Le rapport du consultant traite d'investissements éventuels et d'accroissement de la valeur sous forme d'analyse des stratégies de croissance possibles, y

compris des acquisitions, des expansions et des investissements dans le GNL. TransCanada a indiqué que le rapport du consultant n'était qu'un des facteurs qui l'ont incitée à ne pas poursuivre le développement d'un nouveau modèle global d'entreprise et de réglementation et que seule une petite partie du rapport était consacrée à la JNB. TransCanada a refusé de présenter le rapport du consultant sous prétexte qu'il n'était pas pertinent pour l'instance et qu'il était à la fois confidentiel et assujetti au privilège de non-divulgation. En réponse aux allégations de Union selon lesquelles il y avait manque ou manque apparent de séparation entre les stratégies concernant les entreprises réglementées et celles qui visent les entreprises non réglementées, TransCanada a argué que rien dans la preuve ne permettait d'affirmer que le rapport du consultant traite d'opérations entre le réseau principal et des entités affiliées non réglementées.

TransCanada contestait l'idée que l'approbation de la JNB entraînerait une hausse du coût du gaz pour les consommateurs de l'Est. Elle a prétendu que la JNB ne causerait une augmentation des coûts que si le service via la JNB était plus coûteux et que les expéditeurs étaient obligés de l'utiliser, ou s'ils choisissaient de payer plus cher en contrepartie de la valeur perçue de la JNB. TransCanada a conclu que la création de la JNB ne ferait pas augmenter le coût des autres options offertes sur le marché.

TransCanada n'était pas d'accord avec l'assertion que la proposition relative à la JNB est incomplète parce qu'elle n'inclut pas un service d'échange entre la JNB et Dawn. Elle a fait valoir qu'un service d'échange n'est pas nécessaire pour concrétiser les avantages d'un nouveau point de réception et de livraison à la JNB et que des droits de diversion peuvent procurer un service d'échange efficace.

TransCanada a soutenu qu'il ne faudrait pas retarder l'approbation de la JNB, indiquant qu'il était nécessaire que cette approbation vienne avant la saison d'hiver 2004-2005 pour qu'une expérience sur le plan contractuel et la liquidité aient le temps de se développer afin d'éclairer les décisions importantes à prendre au sujet du renouvellement des contrats en 2006. TransCanada a signalé que des contrats de service garanti sur le réseau principal équivalant à une capacité totale d'environ 4 400 TJ/j sont susceptibles d'échoir dès le 31 octobre 2006, précisant qu'environ 3 100 TJ/j de cette capacité font l'objet de contrats consécutifs d'un an et que le reste, soit 1 300 TJ/j, est visé par des contrats à long terme qui vont expirer.

Pour ce qui est des limites contractuelles imposées à l'égard de Dawn, en tant que point de réception, TransCanada a souligné que ses contrats de TPT sur le réseau de Union viendront à échéance en 2008. Elle a indiqué que les modalités de renouvellement sur ce réseau sont onéreuses et qu'elles entraînent des inégalités de risque par rapport aux modalités de renouvellement sur le réseau principal. TransCanada a indiqué que la capacité qu'elle peut adjuger à contrat est définie dans le Tarif du réseau principal et que, par conséquent, la capacité du réseau est limitée par l'ampleur et la durée de ses contrats de TPT. Elle a exprimé la position qu'il n'était pas approprié de passer des contrats pour une capacité dont elle ne disposerait peut-être pas à l'avenir.

TransCanada a fait observer que si la JNB était approuvée, elle en surveillerait l'utilisation de près et serait disposée à partager les données pertinentes à en tous temps, mais qu'elle considérait qu'un délai de deux à trois ans était optimal.

5.3.4 Opinion de l'Office

Contexte

TransCanada a prié l'Office d'approuver l'établissement de la JNB en tant que nouveau point de réception et de livraison sur la CNO du réseau principal. Bien que TransCanada ait présenté la demande comme une requête à portée étroite en vue de l'approbation d'un nouveau point de réception et de livraison, beaucoup d'intervenants ont jugé qu'elle soulevait un certain nombre de questions fondamentales concernant l'utilisation du réseau principal et son avenir. Comme c'est exposé au chapitre 2 des présents Motifs de décision, ces questions peuvent être classées en deux grandes catégories, soit les questions liées au marché et les questions liées aux comportements des entreprises.

Les questions liées au marché comprennent ce qui suit. Premièrement, est-ce que la JNB répond aux désirs du marché? Deuxièmement, la JNB est-elle anticoncurrentielle? Troisièmement, la JNB entraîne-t-elle des conséquences sur le plan des coûts qui sont inéquitables ou qui donnent lieu à des distinctions injustes? Sous ce rapport, est-ce qu'elle altère la structure du marché de manière à changer les responsabilités pour les coûts ou est-ce qu'elle influe sur le coût du produit? Quatrièmement, la JNB viole-t-elle les principes de la tarification par zones? Cinquièmement, est-ce que les conséquences de la JNB ont été évaluées à fond ou reste-t-il des questions à résoudre?

Les questions liées aux comportements des entreprises comprennent ce qui suit. Premièrement, TransCanada a-t-elle fait preuve de discrimination à l'endroit de parties désireuses d'avoir accès à Dawn? Deuxièmement, devrait-on permettre à TransCanada de proposer des changements un à un ou faudrait-il exiger qu'elle présente son plan stratégique au complet? Troisièmement, est-ce que les stratégies commerciales des entités affiliées non réglementées influencent l'exploitation du réseau principal d'une manière inappropriée? Quatrièmement, existe-il une méthode précise pour établir des points de réception et de livraison?

Questions liées au marché

Est-ce que la JNB répond aux désirs du marché?

TransCanada, à titre de propriétaire-exploitante du réseau principal, est responsable au premier chef de garantir que le gazoduc s'adapte constamment au contexte sans cesse changeant du marché du gaz naturel. TransCanada s'efforce de diverses façons de composer avec une baisse de la capacité de transport à grande distance qui est réservée à contrat, et des débits connexes sur la CNO, et de concevoir des stratégies qui permettront au réseau principal de disputer aux pipelines concurrents les volumes à

transporter. L'Office juge que, sous réserve du bien-fondé des propositions précises mises de l'avant, il convient d'appuyer de tels efforts.

La preuve produite à l'instance indique que bon nombre des expéditeurs de TransCanada désirent se procurer leurs approvisionnements en gaz plus près du marché desservi en aval afin de réduire leur exposition aux frais liés à la demande compris dans les droits de transport du gaz, ou souhaitent avoir accès à d'autres sources d'approvisionnement. La preuve révèle également que TransCanada, à l'heure actuelle, a une capacité limitée de donner suite à des demandes supplémentaires de transport à courte distance à partir de Dawn. La capacité établie de transport à courte distance à partir de Dawn – en utilisant le chemin physique le plus direct ou le réseau intégré – a été entièrement réservée à contrat, si bien que pour offrir une capacité de transport additionnelle à partir de cet endroit, il faudrait augmenter la capacité des installations physiques.

Il ressort clairement de la preuve que la JNB ne possède pas les attributs normalement associés à des carrefours de marché qui fonctionnent à tous les points de vue. Par exemple, elle n'a pas d'installations de stockage ni d'interconnexions avec d'autres gazoducs, et elle ne donne accès qu'au BSOC. Par conséquent, la JNB ne fournirait pas au marché tous les services qui sont disponibles à Dawn. Cependant, selon l'Office, cela n'empêche pas que la JNB puisse avoir une valeur pour certains intervenants du marché. Comme l'a soutenu TransCanada, la JNB a le potentiel d'attirer des parties qui voudraient passer des contrats de transport d'Empress à la JNB, ou encore de la JNB vers des points plus à l'est, et elle est reliée à différents marchés. Si la proposition était approuvée, la JNB fournirait un point contractuel intermédiaire sur la CNO de TransCanada – canalisation qui a connu un excédent de capacité – où des parties pourraient échanger du gaz.

La JNB est-elle anticoncurrentielle?

L'Office ne se laisse pas convaincre par les arguments des distributeurs de l'Est selon lesquels l'approbation de la proposition relative à la JNB aurait un effet anticoncurrentiel. Bien que TransCanada ait affirmé qu'elle s'opposerait à tout agrandissement de l'infrastructure qu'elle juge non économique ou redondant, elle a aussi déclaré que si le marché satisfait aux conditions requises pour la construction d'installations additionnelles, elle est disposée à accueillir de telles demandes et à y donner suite. D'autant plus que l'agrandissement de l'infrastructure est subordonné aux processus réglementaires et à une décision concernant l'intérêt public. Si la régie compétente détermine qu'un projet d'agrandissement est justifié, TransCanada n'a pas le pouvoir d'empêcher sa réalisation.

La JNB entraîne-t-elle des conséquences sur le plan des coûts qui sont inéquitables ou qui donnent lieu à des distinctions injustes? Sous ce rapport, est-ce qu'elle altère la structure du marché de manière à changer les responsabilités pour les coûts ou est-ce qu'elle influe sur le coût du produit?

TransCanada a fourni une preuve pour montrer l'impact que l'approbation de la JNB aurait sur les droits, selon divers scénarios. Il ressort de la preuve que si la JNB n'était pas utilisée, il n'y aurait pas d'impact sur les droits. Par ailleurs, s'il y avait segmentation du service de transport, cela aurait un impact inégal sur les droits et ce ne sont que certains expéditeurs qui en retireraient des avantages. Sous le régime actuel du coût du service, la baisse des produits générés par les expéditeurs qui profitent de la segmentation devrait être compensée par les expéditeurs pour qui la segmentation n'est pas une solution attrayante – plusieurs de ces derniers, tout comme Gaz Métro, ne voyaient également aucun avantage à segmenter le service de transport en passant par la ZSO – ou par ceux qui ne peuvent opter pour la segmentation actuellement en raison des obligations contractuelles qui les lient. Ainsi, l'Office se range de l'avis des parties qui ont soutenu que la JNB pourrait changer la façon dont les responsabilités quant aux besoins en produits sont partagées entre les expéditeurs.

Parallèlement à ces considérations, la preuve produite à l'instance au sujet d'un appel de soumissions tenu pour l'adjudication d'une capacité nouvelle sur le réseau de Union, destinée à desservir les marchés à partir de Dawn jusqu'à Kirkwall, Parkway et des points plus à l'est, de même que la preuve soumise à propos d'un appel de soumissions sur le gazoduc de Vector laissent entrevoir que, si TransCanada ne fait rien pour relever la concurrence, le réseau principal s'expose à perdre d'autres clients.

Dans un tel cas, les droits acquittés par les expéditeurs qui restent augmenteront. De plus, si la tendance à privilégier les contrats de transport à courte distance se maintient, au point d'amener un agrandissement du réseau de Union, que sous-tendent les services à courte distance offerts par TransCanada, les droits de transport exigés sur le réseau de TransCanada pourraient augmenter pour les expéditeurs qui restent.

Par conséquent, quand il s'agit d'examiner l'incidence de la JNB sur les droits, les questions pertinentes, selon l'Office, ne sont pas seulement de savoir quel serait l'impact sur les droits avec et sans la JNB, si rien d'autre ne change, mais aussi quel serait l'impact probable sur les droits, avec et sans la JNB, dans un contexte qui évolue rapidement.

Il est probable que, si TransCanada n'agit pas, on assisterait à une érosion continue des volumes du service à grande distance et à un déplacement accentué de la demande en faveur du transport à courte distance. Par

conséquent, l'Office ne peut pas ignorer la possibilité que les besoins en produits de TransCanada devront être satisfaits par une base de clients qui ne cesse de diminuer, causant des pressions à la hausse sur les droits. Si la JNB réussit à préserver les volumes du service à grande distance, l'augmentation potentielle des droits du réseau principal, d'après la preuve, sera probablement moins importante que si ces volumes sont perdus. La preuve produite par TransCanada indique que l'impact le plus défavorable que la JNB pourrait avoir sur les droits de la zone de l'Est, si les volumes actuels sont conservés mais que la JNB n'attire pas de volumes supplémentaires, est une augmentation de 0,026 $ le GJ d'ici l'année contractuelle 2008-2009. Toutefois, si le JNB réussit à attirer suffisamment de volumes additionnels dans le réseau principal, les droits de transport, toujours selon la preuve de TransCanada, diminueront. Par exemple, une augmentation de 243 TJ/jour des volumes acheminés d'Empress au point d'exportation à Iroquois via la JNB ferait baisser de 0,06 $ le GJ le droit payé par tous les expéditeurs de la zone de l'Est.

L'Office n'est pas convaincu par l'argument mis de l'avant par les distributeurs de l'Est, selon lequel le coût du gaz pourrait augmenter pour les clients de l'Est si une hausse de la demande en Alberta faisait augmenter les cours pratiqués à AECO et que la JNB était approuvée à l'exclusion de tout autre point de réception ou de livraison sur le réseau de TransCanada. L'Office se reporte à l'argument de TransCanada qui a indiqué qu'une telle situation ne se produirait que si le service via la JNB était plus coûteux que sur d'autres trajets et que les consommateurs étaient obligés de l'utiliser ou que les expéditeurs choisissaient de payer plus cher en contrepartie de la valeur accrue qu'ils y attachaient.

Pour ce qui concerne l'argument de l'AC portant que l'approbation de la proposition relative à la JNB aurait pour conséquence que des expéditeurs dont les circonstances sont par ailleurs similaires paieraient des droits différents selon que leur contrat leur permette ou non de tirer parti de l'option de la JNB, l'Office ne trouve pas que l'approbation de la JNB entraînerait de telles distinctions injustes. Le gaz transporté jusqu'à la JNB, puis à partir de ce point jusqu'aux marchés ultimes, serait acheminé dans des conditions qui sont assez différentes de celles du gaz transporté directement aux marchés ultimes aux termes d'un seul contrat pour justifier une différence dans les droits de transport. Par conséquent, les dispositions que l'AC propose au sujet de la conversion des contrats ne sont pas nécessaires.

La JNB viole-t-elle les principes de la tarification par zones?

Le retrait de la JNB de la ZLN et la tarification subséquente des services à cet endroit suivant une méthode de point à point constitue un changement important. Cependant, comme ce fut le cas pour la création de la ZSO, la méthode de tarification ne serait pas fondamentalement changée avec

l'établissement de la JNB. En effet, les droits de la JNB seraient conçus suivant la même méthode que celle qui a été approuvée à l'égard de la ZSO, soit au moyen des coûts unitaires moyens communs du réseau et de la méthode fondée sur la distance. En outre, l'Office accepte le point de vue de TransCanada selon lequel le gaz amené à la JNB pour être acheminé ailleurs serait transporté dans des circonstances et à des conditions différentes de celles du gaz transporté à la ZLN. Par conséquent, l'Office est d'avis que la proposition relative à la JNB, bien qu'elle soit novatrice, respecterait les principes de tarification qui sont exposés au chapitre 2 et sur lesquels les droits perçus par TransCanada reposent depuis longtemps.

Est-ce que les conséquences de la JNB ont été évaluées à fond ou reste-t-il des questions à résoudre?

L'Office est d'avis que bien que l'obligation de fournir du gaz combustible à la JNB puisse réduire l'intérêt économique de la proposition et rendre l'équilibrage de charge plus difficile, rien dans la preuve ne laisse entendre que ces facteurs, en soi, empêcheraient le fonctionnement de la JNB. L'Office croit que la question du gaz combustible pourrait être abordée et réglée par l'intermédiaire du GTD, et ne devrait pas faire obstacle à une mise en oeuvre opportune de la JNB.

Pour ce qui est de la perception de deux frais fixes pour l'énergie à destination et en provenance de la JNB, l'Office accepte la justification donnée par TransCanada au sujet de la perception de frais d'administration distincts liés à chacune des deux composantes d'un service segmenté.

Questions liées aux comportements des entreprises

TransCanada a-t-elle fait preuve de discrimination à l'endroit de parties désireuses d'avoir accès à Dawn?

Tel qu'il est exposé au chapitre 4, l'Office n'accepte pas les prétentions de Union à ce sujet. Toutefois, l'Office se préoccupe du processus qui est survenu après que de telles préoccupations eurent été soulevées auprès de TransCanada. D'après la preuve, certains contrats ont été modifiés alors que d'autres ne l'ont pas été, et aucun effort structuré n'a été fait pour régler entièrement le problème. L'Office s'attend à ce que TransCanada instaure des procédures pour prévenir ce genre de situation à l'avenir et il pourra examiner ces procédures au cours de futures vérifications.

Devrait-on permettre à TransCanada de proposer des changements un à un ou faudrait-il exiger qu'elle présente son plan stratégique au complet?

L'Office prend note de l'avis de l'ACPP qui a soutenu que, pour que la JNB devienne réellement un point d'échange, il pourrait falloir des

mécanismes pour faciliter les échanges entre Dawn et la JNB, lesquels n'existent pas à l'heure actuelle. De plus, l'Office remarque que TransCanada a pu relever dix éventuels changements aux services qui sont actuellement à l'étude.

L'Office se préoccupe de l'efficacité d'examiner ces changements aux services un à la fois. Fidèle à ses décisions antérieures[6], l'Office préférerait que TransCanada présente des propositions, comme celle de la JNB, dans le contexte d'une stratégie globale, de moyenne à longue échéance. S'il est vrai que TransCanada est libre de formuler ses demandes comme bon lui semble, l'Office souligne que l'absence de discussions sur la stratégie de moyenne à longue échéance qu'elle se propose rend l'évaluation des propositions difficile. Cette question est examinée plus en détail au chapitre 7.

Est-ce que les stratégies commerciales des entités affiliées non réglementées influencent l'exploitation du réseau principal d'une manière inappropriée?

La preuve a révélé que certains membres de la haute direction du réseau principal avaient lu un rapport confidentiel produit par un consultant sur les stratégies d'affaires du réseau principal et des entités affiliées non réglementées. Cela fait craindre que des dirigeants du réseau principal étaient au courant des objectifs d'affaires d'entités affiliées non réglementées, ce qui aurait pu influencer les décisions prises au sujet de l'exploitation du réseau.

Bien que ces préoccupations ne l'empêchent pas d'examiner la proposition relative à la JNB, l'Office juge qu'il y a lieu de renforcer les directives qu'il a données à TransCanada dans ses Motifs de décision concernant la Phase 1 de l'instance RH-2-2004. Plus précisément, l'Office s'attend à ce que TransCanada travaille avec le GTD à mettre au point un code de conduite révisé qui aborde ce genre de situation. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2 des présents Motifs de décision, un code de conduite qui énonce des règles claires gouvernant les interactions entre TransCanada et ses entités affiliées pourrait améliorer les rapports entre TransCanada et ses expéditeurs.

Existe-t-il une méthode précise pour établir des points de réception et de livraison?

En juillet 2003, TransCanada a affiché l'annonce d'un appel de soumissions dans laquelle elle a indiqué qu'elle se proposait d'offrir des services de transport à partir de zones de livraison intérieures. Cette annonce a suscité des plaintes de la part de nombreuses parties qui, pour

---

[6] Motifs de décision RH-1-2001 (chapitre 2, p. 15); Motifs de décision RH-1-2002 (chapitre 8, p. 86)

l'essentiel, ont allégué que TransCanada avait fait fi des procédures réglementaires établies quant à la façon dont elle s'y était prise pour introduire les nouveaux points de réception. Tel qu'il est mentionné à la section 1.1 des présents Motifs de décision, TransCanada n'était pas d'accord avec les assertions des parties et a soutenu qu'elle avait agi correctement. Néanmoins, TransCanada a fait savoir qu'elle allait déposer une demande auprès de l'Office pour faire approuver l'établissement de certains points de réception. Le 15 septembre 2003, TransCanada a déposé sa demande, qu'elle a ensuite révisée le 31 mars 2004.

La demande déposée était différente de ce qui avait été proposé comme service dans l'appel de soumissions, en ce sens qu'il ne s'agissait pas d'offrir des services à partir de zones de livraison intérieures mais plutôt d'établir la JNB comme un point de réception et de livraison distinct.TransCanada a affirmé qu'il y avait eu une discussion parmi le GTD sur le concept général d'un point comme la JNB, mais que les détails de la demande n'avaient pas été portés à sa connaissance avant le dépôt de la demande. Ceci a eu pour résultat que le GTD, semble-t-il, n'avait pas une idée juste de ce que comportait la proposition avant que la demande soit présentée à l'Office.

TransCanada a déclaré qu'elle reconnaît, étant donné la nature des plaintes reçues et au vu de ses pratiques antérieures, qu'il y aurait lieu de mieux définir le processus approprié à suivre pour établir de nouveaux points de réception et de livraison sur le réseau principal. En conséquence, TransCanada a proposé, le 22 août 2003, de saisir le GTD de cette question.

L'Office partage les préoccupations que plusieurs des parties ont exprimées au sujet de la transparence du processus utilisé pour présenter la proposition relative à la JNB. Comme nous l'avons déjà mentionné, la proposition a subi plusieurs remaniements sans que, semble-t-il, les changements aient toujours été communiqués d'une manière satisfaisante aux parties prenantes de TransCanada.

Selon l'Office, bien qu'il faille encourager l'innovation, la méthode que TransCanada utilise pour introduire des changements aux services a besoin d'être améliorée de beaucoup. Ceci est particulièrement vrai maintenant que TransCanada a abandonné l'intention, qu'elle avait apparemment, de mettre en oeuvre un plan exhaustif (voir le chapitre 7), et a adopté une approche progressive qu'elle compte réaliser dans le contexte de son modèle de réglementation actuel.

Le besoin de transparence est d'autant plus aigu dans le cas présent à cause du fait que le Tarif du réseau principal ne codifie pas l'information qu'une partie doit fournir à TransCanada lorsqu'elle demande l'ajout d'un nouveau point de réception ou de livraison sur son réseau. TransCanada a

reconnu qu'elle n'a pas de processus en bonne et due forme pour évaluer les demandes pour de nouveaux services. TransCanada a indiqué que, dans la pratique, elle évalue les conséquences de l'ajout d'un point de réception ou de livraison en examinant la capacité disponible, l'impact sur les droits, les aspects techniques et la possibilité qu'un précédent soit créé; cependant, elle n'a pas démontré que ceci est fait d'une façon systématique. Par conséquent, il est difficile pour les parties de connaître les renseignements dont TransCanada a besoin pour évaluer une proposition concernant un nouveau point de réception et de livraison et de déterminer si les critères d'évaluation sont appliqués uniformément dans le cas de toutes les propositions, pour que les règles du jeu soient les mêmes pour tous.

Ainsi, l'Office juge que TransCanada devrait inclure dans le Tarif du réseau principal des dispositions précises sur ce qui suit : i) les renseignements exigés par TransCanada pour l'évaluation des propositions visant de nouveaux points de réception et de livraison; ii) les critères d'évaluation utilisés; iii) les délais auxquels elle s'attendrait pour pouvoir évaluer les propositions de nouveaux points de réception et de livraison, et pour y répondre. L'Office estime que TransCanada doit soulever cette question au sein du GTD et déposer auprès de l'Office pour approbation, au plus tard le 28 février 2005, les modifications proposées au Tarif. Dans les documents déposés, TransCanada devrait expliquer clairement pourquoi elle juge que les exigences d'information proposées sont nécessaires pour l'évaluation d'une proposition, ainsi que la pertinence des critères d'évaluation proposés. De plus, les modifications devraient être pleinement compatibles avec les critères d'examen auxquels TransCanada a soumis la proposition relative à la JNB.

Conclusion

L'Office juge que, même si l'approbation de la JNB en tant que point de réception et de livraison comporte une certaine part d'incertitude, tout bien considéré, et suivant la plupart des scénarios présentés, les avantages potentiels pour le réseau et les utilisateurs de l'approbation de la JNB en tant que point de réception et de livraison l'emportent sur les effets défavorables éventuels que l'approbation de la JNB pourrait avoir sur certains expéditeurs, notamment ceux de la ZLE.

D'autre part, l'Office est d'avis que pour répondre pleinement aux désirs diversifiés et changeants du marché, il importe que TransCanada énonce de manière explicite les critères dont elle se servira pour évaluer les propositions visant de nouveaux points de réception et de livraison, qu'elles viennent d'elle ou d'autres parties, et codifie ces critères dans le Tarif du réseau principal.

L'Office croit d'autre part, vu le nombre de propositions avancées par d'autres parties, que cela doit être réalisé dans des délais qui ne nuiront pas à l'évolution naturelle du marché.

L'Office est d'avis que TransCanada, dans les deux ans suivant l'implantation du nouveau point de réception et de livraison, doit déposer un rapport sur l'utilisation de la JNB semblable au rapport que TransCanada doit déposer au sujet de la ZSO, et en signifier une copie à ses expéditeurs du réseau principal et aux membres du GTD. Le rapport doit comprendre de l'information sur l'utilisation de la JNB, toutes questions ayant découlé de sa mise en oeuvre, les stratégies de règlement possibles pour ces questions ainsi qu'une évaluation de l'opportunité de maintenir la JNB. L'Office constate que TransCanada ne s'est pas opposée à cette exigence.

Décision

L'Office enjoint TransCanada de déposer, au plus tard le 28 février 2005, les ajouts proposés à son Tarif pour codifier les renseignements dont TransCanada a besoin, les critères qu'elle appliquera et les délais auxquels elle s'attendrait pour pouvoir évaluer les propositions de nouveaux points de réception et de livraison, et y répondre.

L'Office approuve l'ajout de la jonction North Bay en tant que point de réception et de livraison, tel que l'expose la demande, cette approbation devant entrer en vigueur le 28 février 2005.

L'Office approuve les droits exigibles pour les services de transport offerts à destination et à partir de la jonction North Bay, conformément à la méthode d'établissement des droits établie, de même que les modifications qu'il a été demandé d'apporter aux Conditions générales du Tarif de transport du réseau principal de TransCanada.

L'Office enjoint TransCanada de déposer auprès de l'Office, d'ici au 1er mars 2007, un rapport sur l'utilisation de la JNB.

5.4 Parkway

Dans une lettre datée du 7 avril 2004, Union a prié l'Office de réviser la liste des questions établie à la suite de l'atelier d'octobre 2003 dans le but exprès de permettre l'examen d'autres façons d'aborder les enjeux qui, au dire de TransCanada, rendaient nécessaire la proposition concernant la JNB. L'Office a donc modifié la question n° 3 énoncée dans l'ordonnance

d'audience RH-3-2004 pour qu'elle se lise comme suit : « L'à-propos de la proposition visant la jonction North Bay et de toute proposition de rechange ». Une proposition de rechange, présentée par les distributeurs de l'Est, consistait à établir Parkway comme point de réception et de livraison. Parkway se trouve près de Oakville, en Ontario, au point d'interconnexion entre l'extrémité est du réseau de Union et le réseau principal (voir la figure 5-1).

5.4.1 Proposition et position des distributeurs de l'Est – Concept de Parkway en général

Les distributeurs de l'Est ont proposé que l'Office établisse un ou plusieurs points de réception et de livraison pour donner accès aux marchés de l'Est du Canada desservis par la capacité de transport à courte distance. Ils ont soutenu qu'une telle mesure favoriserait une plus grande efficacité des marchés du gaz naturel en offrant des choix aux expéditeurs et en leur donnant accès à différentes sources d'approvisionnements. Les distributeurs de l'Est ont soutenu que l'Office, en agissant ainsi, favoriserait la fiabilité du service gazier et la suffisance des approvisionnements, tout en aidant à maintenir le prix du gaz livré au niveau le plus bas possible.

Les distributeurs de l'Est ont laissé entendre que tout point qui donne accès à de multiples sources d'approvisionnements ou qui est interconnecté avec des gazoducs desservant d'autres marchés d'utilisation ultime offrirait des options supplémentaires à TransCanada et à ses expéditeurs. Ils ont indiqué que Parkway était un choix évident pour l'emplacement d'un tel point.

Les distributeurs de l'Est ont affirmé que Parkway possède un certain nombre d'attributs qui le prédestine à être un point d'échange actif, notamment le fait que des échanges ont déjà lieu à Parkway, le fait que des quantités appréciables d'approvisionnements y sont livrées et sont consommées dans le voisinage de Parkway, ou transitent par ce point, le fait que Parkway a directement accès à des installations de stockage et, enfin, le fait que Parkway est relié directement à Dawn, à d'importants marchés et à des approvisionnements divers.

Les distributeurs de l'Est ont soutenu que l'établissement de plusieurs points de réception et de livraison est une mesure qui contribuerait à l'efficacité globale du marché gazier. Ils ont souligné, de plus, que le fait que Parkway ait accès à diverses sources d'approvisionnements, à la différence de la JNB qui ne donnerait accès qu'au BSOC, réduirait le risque d'instabilité localisée des prix ou de perturbation à court terme de l'approvisionnement.

De même, EGD a souligné que l'établissement de Parkway en tant que point de réception et de livraison aiderait au fonctionnement du marché. EGD trouvait que Parkway serait un meilleur choix que la JNB pour ce qui est de faciliter les échanges, et que l'existence d'un point à cet endroit contribuerait à accroître la liquidité, en plus de permettre aux SDL de l'Est et à d'autres parties de mieux gérer leurs approvisionnements en gaz.

Union a soutenu qu'accroître la capacité du marché d'effectuer des transactions à Parkway pour l'obtention d'approvisionnements cadrerait avec le principe voulant que le marché choisisse de lui-même l'endroit où les échanges devraient se développer. Dans le même ordre d'idées, les distributeurs de l'Est ont souligné que si Parkway était approuvé au même titre que la JNB, cela donnerait au marché la possibilité de décider ce qu'il préfère.

Union a indiqué qu'elle ne disposait pas des renseignements nécessaires pour établir des prévisions exactes au sujet de l'impact sur les droits que pourrait avoir l'établissement d'un point à Parkway. EGD a laissé entendre qu'il y aurait des détails à régler relativement aux mécanismes de fonctionnement de Parkway et au traitement de certains débits. Union a aussi déclaré que des modifications aux fonctions actuelles de tarification, d'exploitation et de gestion du gaz faciliteraient les transactions liées aux approvisionnements à Parkway. Union et EGD ont reconnu qu'il serait nécessaire de poursuivre les discussions et l'examen des propositions avec TransCanada et d'autres parties prenantes.

Au cours de l'instance, quatre variantes de la proposition de Parkway ont été mises de l'avant en tant que solutions de rechange à Dawn et à la JNB et comme moyens de faciliter à la fois les échanges à Parkway et le bon fonctionnement du marché dans la ZLC et la ZLE. Ces quatre propositions sont les suivantes : Parkway-Union; ceinture Parkway; Parkway à la vanne 205-2 du réseau principal; et la ZLC d'Enbridge et la ZLC de Union.

La proposition Parkway-Union suppose le retrait de Parkway, à titre de point de réception et de livraison, de la ZLC de Union et de la zone de l'Est. La proposition de la ceinture Parkway comporte la création d'un point de réception et de livraison dans la ceinture Parkway, qui pourrait être utilisé comme carrefour d'échange pour tous les approvisionnements transitant par Parkway sur les réseaux de TransCanada ou de Union ainsi que pour toutes les livraisons à destination de la ZLC de Union ou de la ZLC d'Enbridge. Le concept d'EGD consiste à désigner un nouveau point de réception et de livraison à la vanne 205-2 du réseau principal. Enfin, la proposition concernant la ZLC d'Enbridge et la ZLC de Union fait de ces deux zones des points de réception et de livraison destinés à faciliter les échanges et les transferts de titres.

Gaz Métro appuyait la proposition d'établir un point à Parkway dans la mesure où Parkway ne serait pas retiré de la zone de l'Est; ceci permettrait de fournir plus de souplesse à certains utilisateurs du réseau sans causer des inconvénients à d'autres utilisateurs. Gaz Métro n'avait aucune objection à ce que la proposition soit approuvée en principe, puis renvoyée au GTD pour qu'il en détermine les modalités de mise en oeuvre.

À la fin de l'instance, les parties étaient généralement d'avis que les propositions concernant Parkway étaient incomplètes; néanmoins, les auteurs des propositions ont tenté de les faire approuver sous diverses formes, comme nous le voyons plus en détail dans la partie qui suit.

5.4.2 Proposition et positions des parties – Parkway-Union

Union a présenté la proposition Parkway-Union pour la première fois en réponse à une demande de renseignements. Selon la proposition de Union, le point Parkway-Union serait retiré de la ZLC de Union et de la zone de l'Est afin qu'il constitue un point de livraison distinct pour le service à grande distance à partir d'Empress et le service à courte distance à partir de St. Clair ou Dawn. Les volumes livrés à Parkway ne compteraient plus dans le calcul du droit de la zone de l'Est, ce qui entraînerait une hausse de ce droit. Comme le droit de transport de point à point pour le trajet jusqu'à Parkway-Union serait inférieur au droit de la zone de l'Est, Parkway présenterait plus d'attrait comme source d'approvisionnements.

TransCanada a affirmé que l'ampleur de l'impact tarifaire de la proposition sur le réseau ne pouvait être déterminée avant que les arrangements contractuels soient connus. Cependant, le retrait de tout contrat de la zone de l'Est aurait une incidence sur le niveau du droit perçu dans cette zone.

TransCanada jugeait qu'il serait nécessaire d'évaluer l'à-propos de retirer Parkway-Union de la zone de l'Est étant donné que certaines livraisons seraient faites pour consommation ultime, et d'autres, uniquement aux fins d'échanges. TransCanada a soutenu que cet aspect doit être bien compris pour pouvoir déterminer les niveaux d'utilisation et les volumes contractuels auxquels il est possible de s'attendre. De plus, si les transactions opérées à Parkway-Union étaient de nature assez semblable à celles qui surviendraient dans la ZLC de Union, il ne serait peut-être pas indiqué d'appliquer des traitements tarifaires différents.

TransCanada a aussi noté qu'il faudrait revoir les contrats de transport en vigueur à destination de la ZLC de Union pour déterminer les besoins des expéditeurs à Parkway, par comparaison à leurs besoins à d'autres endroits dans la ZLC de Union. Pour ce faire, TransCanada jugeait qu'il faudrait analyser la capacité disponible et avoir des discussions sur le processus approprié à suivre pour l'établissement de nouveaux contrats.

Enfin, TransCanada a souligné qu'il faudrait réviser l'entente d'équilibrage opérationnel (EÉO) en place dans la ZLC de Union, laquelle s'applique actuellement à tous les compteurs compris dans la ZLC de Union. TransCanada a expliqué que si Parkway-Union était retiré de la ZLC, il faudrait qu'une EÉO soit établie uniquement pour ce point et qu'une nouvelle entente d'équilibrage limitée (EÉL) distincte soit conclue entre le gazoduc et le distributeur pour les autres compteurs situés dans la ZLC de Union.

À la fin de l'instance, il n'y avait plus aucune partie qui appuyait activement la proposition Parkway-Union.

5.4.3 Proposition et positions des parties – Ceinture Parkway

Le modèle de la ceinture Parkway est une autre proposition que Union a faite en réponse à une demande de renseignements. D'après Union, la ceinture Parkway, décrite comme étant l'interconnexion entre les réseaux de Union et de TransCanada et la limite entre les ZLC de Union et d'Enbridge, élargirait les possibilités d'échanges grâce à la disponibilité d'un plus gros volume d'approvisionnements.

Union a affirmé que le potentiel de Parkway comme carrefour commercial est actuellement limité par certaines fonctions liées à la tarification, à l'exploitation et à la gestion du gaz. Selon Union, si ces fonctions étaient modifiées, les approvisionnements qui sont acheminés à la ceinture Parkway, circulent à l'intérieur de celle-ci ou transitent par elle pourraient être échangés librement. Union proposait qu'un seul point de réception et de livraison (le point sur la ceinture Parkway) soit établi pour les fins tarifaires et contractuelles. Union envisageait que les intervenants du marché échangeraient des volumes au point sur la ceinture Parkway et que l'acheteur éventuel des approvisionnements transporterait ces derniers de ce point jusqu'aux marchés ultimes.

Union privilégiait la proposition de la ceinture Parkway parce que, contrairement à la proposition Parkway-Union, elle conservait Parkway comme lieu de livraison dans la ZLC et permettait que les volumes connexes du service à grande distance soient inclus dans le calcul du droit de la zone de l'Est.

Union a reconnu que les contrats de transport à courte distance à partir de Parkway pourraient ou non commander les mêmes droits pipeliniers que les contrats à partir des centres de charge des ZLC de Union et d'Enbridge, et a indiqué qu'il serait laissé au soin du GTD de régler de telles questions. Union a également indiqué qu'il faudrait réexaminer les fonctions actuelles de tarification et de gestion du gaz sur le réseau de TransCanada. Enfin, Union a laissé entendre que le choix de l'emplacement approprié pour le point sur la ceinture Parkway est une question dont il faudrait discuter plus à fond, mais elle a suggéré que la vanne 205-2 du réseau principal serait un endroit possible.

Union a demandé que la proposition de la ceinture Parkway soit approuvée en principe puis soumise à l'examen du GTD pour que celui-ci en règle les détails dans des délais déterminés.

TransCanada a soulevé plusieurs préoccupations au sujet de la proposition de la ceinture Parkway. En premier lieu, elle a souligné que des expéditeurs qui livrent du gaz à un carrefour comprenant plusieurs points d'échange répartis sur une grande aire géographique pourraient déplacer le gaz à l'intérieur du carrefour sans acquitter des frais de transport supplémentaires. Elle a indiqué que cette question serait particulièrement préoccupante dans le cas de volumes qui sont transportés au carrefour par un autre réseau que le sien. TransCanada a soutenu que, en théorie, il serait possible qu'un expéditeur utilise des services sur le réseau principal à l'intérieur du carrefour (p. ex. de Parkway-Union à la ZLC) sans payer un droit de transport pour ces services. TransCanada a affirmé qu'elle n'avait pas eu l'occasion d'évaluer le traitement tarifaire du modèle de la ceinture Parkway pour s'assurer que les droits exigés seraient justes et raisonnables et qu'ils permettraient de recouvrer convenablement les coûts, ni d'en examiner l'impact sur le réseau de TransCanada du point de vue de la concurrence.

TransCanada a indiqué également qu'il s'imposerait de revoir les contrats actuels de transport à destination de la ZLC de Union pour cerner les besoins des expéditeurs à Parkway, par rapport à d'autres points dans la ZLC de Union. Elle a souligné, en outre, qu'il faudrait examiner les impacts opérationnels et la capacité disponible, de même que s'entendre sur un processus approprié pour l'établissement des nouveaux contrats. Enfin, TransCanada a indiqué qu'il serait probablement nécessaire de négocier de nouvelles EÉO et EÉL.

5.4.4 Proposition et positions des parties – Parkway à la vanne 205-2 du réseau principal

En réponse à une demande de renseignements, EGD a proposé le concept d'un nouveau point de réception et de livraison qui serait situé à la vanne 205-2 du réseau principal. Des raffinements ont été apportés à la proposition au cours de la partie orale de l'instance. Le nouveau point serait établi en amont des deux points Parkway-Enbridge et Parkway-Union, mais à proximité de ceux-ci. EGD a soutenu que la proposition n'aurait aucune conséquence importante pour les payeurs de droits et les autres services.

EGD a proposé que le droit du service de transport à grande distance à destination de Parkway soit le même que celui du SG à destination du centre de charge de la zone de l'Est. Selon sa proposition, Parkway continuerait de faire partie de la zone de l'Est pour les besoins de tarification, et le droit du SG à grande distance ne serait pas touché. Le droit du SG à courte distance à partir de Parkway jusqu'aux zones de livraison intérieures ou aux points d'exportation serait calculé selon une méthode de point à point. EGD a souligné que l'utilisation du droit de la zone de l'Est pour la tarification des services à Parkway éliminerait le risque de segmentation économique.

EGD estimait que sa proposition d'établir Parkway comme point d'échange donnerait lieu à des trajets d'acheminement semblables à ceux des contrats actuels de SG à courte distance de Dawn à Parkway-Union et à ceux du service de transport assorti de stockage (TS) à partir de Parkway-Union. À ce titre, la proposition, selon EGD, n'aurait pas d'effets importants sur les contrats, l'exploitation, la tarification ou les questions commerciales.

EGD a soutenu, par ailleurs, que la proposition de Parkway soulèverait les mêmes problèmes opérationnels que la JNB, tels que le double coût du combustible et la question du transport à courte distance en aval du point d'échange. En plaidoirie finale, EGD a demandé qu'un nouveau point de réception et de livraison soit désigné à la vanne 205-2 du réseau principal et que sa mise en oeuvre soit assujettie à la condition voulant que les parties puissent régler les problèmes d'ordre opérationnel avant une échéance précisée par l'Office.

5.4.5 Proposition et positions des parties – ZLC d'Enbridge et ZLC de Union

Union a proposé que la ZLC d'Enbridge et la ZLC de Union soient établies comme zones de réception et de livraison dans le cadre du SG pour faciliter les échanges. En plaidoirie finale, Union a demandé l'approbation immédiate des ZLC d'Enbridge et de Union en tant que zones de réception et de livraison pour les fins des transferts de titres. Le chapitre 6 des présents Motifs de décision traite plus en détail de l'utilisation des zones de livraison intérieures en tant que points de réception.

5.4.6 Positions des autres parties – Concept de Parkway en général

L'Ontario a affirmé que l'établissement de Parkway en tant que point de réception et de livraison faciliterait le fonctionnement du marché dans la ZLC et la ZLE. De plus, l'Ontario trouvait que l'existence d'un point à cet endroit contribuerait à accroître la liquidité du marché et aiderait les SDL de l'Est à gérer leurs approvisionnements en gaz. Cependant, l'Ontario a fait observer que Parkway n'est toujours qu'un concept en formation et a laissé à l'Office le soin de déterminer si c'était le moment opportun pour désigner Parkway comme point de réception et de livraison.

Le Québec a déclaré qu'il ne s'opposerait pas à un modèle de Parkway qui n'influe pas sur le droit de la zone de l'Est; toutefois, le Québec a soutenu qu'il serait préférable d'examiner les conséquences de la proposition de Parkway et d'en définir les modalités particulières avant de l'approuver.

TransCanada a argué que les propositions concernant Parkway supposeraient la perception d'un droit de transport entre Parkway et les ZLC et que les diverses variantes proposées ne sont que

différentes façons de « regrouper » des volumes en vue de leur échange à un nouveau point. TransCanada a adopté comme position qu'il faudrait qu'elle-même et d'autres parties prenantes examinent le concept à fond avant qu'il soit possible de le mettre en oeuvre.

L'ACPP était d'avis qu'on ne devrait pas approuver des idées avant d'en comprendre tous les tenants et aboutissants.

L'ACIG a fait valoir que rien n'indique qu'il existe un besoin pressant d'établir un nouveau point de réception et de livraison à Parkway. L'ACIG s'est même interrogée sur la nécessité d'un tel point, compte tenu que des échanges s'opèrent déjà à Parkway. L'ACIG a souligné, enfin, que si l'Office décidait d'approuver un nouveau point de réception et de livraison à Parkway, une telle approbation ne saurait prendre effet avant que le déséquilibre tarifaire qu'elle estime exister relativement au transport à courte distance (voir le chapitre 4) ait été rectifié et que toutes autres questions opérationnelles aient été résolues.

5.4.7 Opinion de l'Office

L'Office fait observer que, bien qu'ils aient déposé une preuve conjointe, les distributeurs de l'Est n'étaient pas parvenus à présenter une position claire et unie quant à l'endroit où un nouveau point Parkway devrait se trouver, à ses modalités de fonctionnement ou aux incidences qui en découleraient. De plus, les témoignages entendus par l'Office ne montraient pas que les distributeurs de l'Est s'étaient efforcés de régler ces questions avant de solliciter l'approbation d'un point à Parkway.

L'Office constate que peu de preuves ont été produites pour faire voir la portée des incidences que la désignation de Parkway comme point de réception et de livraison entraînerait sur le plan de l'exploitation et de la tarification.

Les distributeurs de l'Est ont admis qu'il faudrait que TransCanada et d'autres parties prenantes analysent le concept plus à fond avant que la proposition de Parkway puisse être mise en oeuvre. Selon l'Office, il ne convient pas d'accorder une approbation de principe à l'égard de l'une ou l'autre des variantes de la proposition de Parkway avant que cette analyse n'ait lieu, car une telle approbation pourrait être interprétée comme un constat d'intérêt public, quelle que soit l'issue de cette analyse.

L'Office estime qu'il ne peut accorder une approbation, même conditionnelle, en raison du manque d'information nécessaire à l'évaluation des incidences éventuelles. De plus, l'Office juge qu'une approbation de principe à l'égard de l'une quelconque des propositions concernant Parkway limiterait le pouvoir de décision dont il disposerait par la suite.

L'Office s'attend à ce que les exigences d'information codifiées, les critères et les délais que TransCanada doit énoncer dans le Tarif du réseau

principal, en conformité avec la directive de l'Office prévue dans la section 5.3.4, seront utiles à l'élaboration de toute future proposition concernant l'ajout de points de réception et de livraison comme Parkway.

Décision

L'Office rejette toutes les propositions concernant Parkway pour le moment.

5.5 Saint-Nicolas

Gaz Métro et EGD, avec l'appui de Union, ont demandé que l'Office approuve la désignation d'un nouveau point de réception du gaz naturel situé à Saint-Nicolas et qu'il confirme que la méthode de conception des droits qui s'appliquerait au service à courte distance à partir de Saint-Nicolas serait la même que celle qui prévaut pour les services à courte distance à partir d'autres points de réception. La requête a trait à la mise en valeur possible d'une nouvelle source d'approvisionnement, soit du GNL importé au Québec. Saint-Nicolas se trouve sur la rive sud du fleuve Saint-Laurent, en face de la ville de Québec (voir la figure 5-1), et constitue le point le plus à l'est du réseau de TQM. Saint-Nicolas fait partie de la zone de l'Est et constitue actuellement un point de livraison situé dans la ZLE de Gaz Métro.

5.5.1 Proposition et position des distributeurs de l'Est

Les distributeurs de l'Est ont laissé entendre que le GNL livré au Québec permettrait de répondre en grande partie à l'accroissement prévu de la consommation en Ontario et au Québec, ce qui réduirait la demande de gaz naturel d'autres sources. De plus, ils considéraient que le GNL importé au Québec représentait une source d'approvisionnement logique pour les États du Nord-Est américain. Ils ont indiqué que le GNL du Québec créerait une demande accrue pour des installations de stockage de gaz capables de recevoir les importations estivales de GNL et ont souligné que le changement du lieu dont proviennent les approvisionnements aurait probablement des conséquences sur les courbes de débit des pipelines et les besoins en matière de stockage. Ces intervenants ont fait valoir que, si des installations liées au GNL étaient implantées dans l'Est du Canada, l'inversion du sens de l'écoulement du gaz sur le réseau de TransCanada, y compris sur le gazoduc de TQM, pourrait amener des gains d'efficience et ouvrir de nouvelles possibilités. Ils ont aussi soutenu que l'arrivée de GNL transitant d'est en ouest pourrait aider à dégager le chemin, très congestionné, entre Dawn et le Québec sur le réseau de TransCanada.

Les distributeurs de l'Est ont exprimé l'avis que, pour exploiter avec succès le GNL au Québec, il pourrait falloir un nouveau point de réception à Saint-Nicolas qui donne accès au réseau de TransCanada, bien que Gaz Métro et EGD aient indiqué que les promoteurs du projet Rabaska lié au GNL (c.-à-d. Gaz Métro, Enbridge Inc. et Gaz de France) n'avaient pas encore eu d'entretiens avec TQM ou TransCanada au sujet de l'établissement d'un éventuel point d'interconnexion avec le réseau. Il serait nécessaire d'avoir accès au réseau intégré de

TransCanada pour utiliser au mieux le GNL importé que le projet Rabaska rendrait disponible d'ici la fin de 2008 et pour fournir une marge de certitude au sujet de l'accès au marché, indépendamment des conditions de débit matérielles. La création d'un point de réception à Saint-Nicolas améliorerait la capacité des investisseurs de réaliser un projet de GNL, car ce genre de projet exige une planification à long terme. En outre, le trajet d'acheminement entre ce point et n'importe quel des marchés en aval est un partie essentielle de la chaîne de transport du GNL depuis le bassin d'approvisionnement jusqu'au marché. Les distributeurs de l'Est ont exprimé l'avis que des marchés concurrentiels, et les contrats et engagements connexes, créeraient probablement un circuit entre Saint-Nicolas, Iroquois, Parkway, Dawn et les installations de stockage au Michigan, éventuellement avec retour à Chicago, ce qui améliorerait encore davantage l'accès de ce corridor de gaz naturel à une importante source d'approvisionnement en gaz naturel.

Les distributeurs de l'Est ont soutenu que la mise en valeur du GNL au Québec aurait pour avantage principal d'accroître les disponibilités de gaz dans l'Est du Canada, notamment au profit des centres les plus développés économiquement et les plus populeux de l'Ontario et du Québec. Ils ont ajouté qu'il y aurait d'autres retombées pour l'Est du Canada, sur le plan de la fiabilité, de la sécurité et de la diversité des approvisionnements, et que l'Office devrait favoriser l'utilisation de nouvelles sources d'approvisionnement et de produits différents qui sont accessibles via des réseaux de livraison autres que celui de TransCanada. Gaz Métro et Union ont affirmé qu'une décision de l'Office qui irait dans le sens de leur requête les aiderait à évaluer les options d'approvisionnement contractuel à partir de l'installation de GNL Rabaska si cette dernière voyait le jour. Elles ont laissé entendre par ailleurs qu'une telle décision enverrait au marché le signal que l'Office appuie la mise en valeur du GNL.

Gaz Métro, dans la preuve qu'elle a déposée préalablement à l'audience, a demandé que l'Office confirme que la méthode de conception des droits pour le transport à courte distance à partir d'un nouveau point de réception situé à Saint-Nicolas reposerait sur les mêmes principes de conception des droits que ceux qui s'appliquent au transport à courte distance à partir d'autres points de réception. Gaz Métro a exprimé l'opinion qu'un service de transport d'est en ouest à partir de Saint-Nicolas serait un service de transport à courte distance du même type que le service d'ouest en est. Pendant l'audience, Gaz Métro a précisé qu'elle ne cherchait pas à faire confirmer que la méthode de tarification du transport à courte distance ne changerait pas, mais bien à obtenir confirmation que la méthode de tarification du service à courte distance qui s'appliquerait au service à partir de Saint-Nicolas serait la même que celle qui prévaut ailleurs sur le réseau intégré de TransCanada et qu'aucune distinction ne serait faite pour le motif que le gaz ne provient pas de l'Ouest canadien. Plus particulièrement, Gaz Métro a soutenu que le droit de transport de Saint-Nicolas à Dawn devrait être identique au droit facturé de Dawn à Saint-Nicolas. Gaz Métro a précisé, en outre, qu'elle comprenait que l'Office allait évaluer la prudence d'engager les coûts associés aux installations d'interconnexion et autres aménagements requis pour acheminer du gaz à partir de Saint-Nicolas au moment où il serait saisi de demandes visant les installations en question et que l'Office, à ce moment-là, allait peut-être vouloir, en fonction de l'importance que pourraient avoir les installations, réexaminer la méthode de conception des droits appropriée.

Gaz Métro a invoqué la décision RH-R-1-2002 de l'Office pour étayer sa position selon laquelle c'est à la partie qui demande un changement qu'il incombe de prouver que le régime de

tarification en vigueur ne convient plus. Gaz Métro a indiqué que TransCanada avait tenté de renverser le fardeau de la preuve en avançant qu'il faudrait que Gaz Métro démontre à l'Office que sa demande de service, quand elle la présenterait, n'aurait pas d'impact sur le réseau. Gaz Métro et EGD ont laissé entendre que le fait de retarder la désignation de Saint-Nicolas comme point de réception jusqu'à ce qu'une demande de service soit présentée dans les faits n'aurait pas d'impact direct sur elles, mais que, par ailleurs, cela ne leur procurerait pas la certitude qu'elles aimeraient avoir au moment d'évaluer les options contractuelles pour le transport des approvisionnements depuis l'installation projetée. Elles ont affirmé qu'établir dès maintenant ce que serait la méthode de tarification leur procurerait aussi de la certitude. Gaz Métro a souligné également que si le point de réception de Saint-Nicolas n'était pas utilisé, cela n'aurait aucune conséquence pour les utilisateurs du réseau de TransCanada.

Gaz Métro a soutenu que TransCanada adoptait un comportement discriminatoire à son endroit en demandant des renseignements au sujet de Saint-Nicolas qui n'avaient pas été sollicités dans le cas de la JNB, ou avant de reconnaître East Hereford ou Iroquois comme points de réception sur le réseau de TransCanada. Gaz Métro a affirmé que, selon elle, les seuls renseignements dont TransCanada a besoin pour répondre à une demande de service sont : l'identification des points de réception et de livraison, les dates de début et de fin du service, les capacités maximales et minimales quotidiennes, le type de service requis, le nom et l'adresse du demandeur ainsi qu'un chèque de 10 000 $.

Gaz Métro a indiqué qu'à son avis, appliquer un traitement tarifaire différent pour des volumes transitant d'est en ouest sur le réseau actuel, plutôt que d'ouest en est, serait une distinction injuste, citant à l'appui le droit exigible entre Chippawa et Iroquois, lequel est le même dans les deux directions.

Gaz Métro a émis l'opinion que le réseau de TQM est entièrement intégré au réseau principal de TransCanada sur le plan de la tarification et de l'exploitation, comme s'il s'agissait d'un seul et même réseau. Gaz Métro a souligné que toutes les demandes additionnelles de service à destination de sa zone de desserte faites depuis la mise en service du réseau de TQM ont été adressées directement à TransCanada. Elle a indiqué que TransCanada avait mentionné qu'elle pourrait soulever la pertinente de continuer d'intégrer complètement le coût de service de TQM dans celui du réseau principal. Gaz Métro se demandait pourquoi cette question était soulevée à propos de Saint-Nicolas alors qu'elle ne l'avait pas été lorsque TransCanada avait accepté de fournir un service à partir de East Hereford, qui est un point d'exportation sur le réseau de TQM. Gaz Métro a souligné que, étant donné que East Hereford était reconnu comme un point de réception et de livraison sur le réseau intégré de TransCanada, cette dernière serait tenue d'appliquer le Tarif du réseau principal à toute demande de service à cet endroit, sans pouvoir proposer un changement aux pratiques contractuelles. Gaz Métro a fait remarquer que East Hereford est utilisé actuellement comme point de réception pour faciliter les livraisons à contre courant (backhaul) dans le cadre du TI. Elle a noté également que l'intégration du coût de service de TQM à celui de TransCanada remonte à la décision GH-4-79, qui portait sur l'approbation du réseau de TQM comme prolongement du réseau de TransCanada. Elle a fait remarquer, par ailleurs, que cette approche a été confirmée dans toutes les décisions subséquentes de l'Office, y compris la décision RH-3-86, dernière instance au cours de laquelle cette question a été examinée.

Gaz Métro a admis que Saint-Nicolas constitue déjà un point de réception sur le gazoduc de TQM dans le cadre du service de transport assorti de stockage (TS-SCGM) qu'elle utilise pour transporter le gaz entreposé à Saint-Flavien. De même, Trois-Rivières est aussi un point de réception sur le gazoduc de TQM qui permet à Gaz Métro d'acheminer du gaz entreposé à Pointe-du-Lac. Gaz Métro a fait observer, toutefois, que bien qu'elle passe directement des contrats avec TQM pour le TS-SCGM, elle considère que c'est un service secondaire et accessoire et y voit une exception à la règle voulant que toutes les demandes de contrat passent par TransCanada.

Gaz Métro a souligné que TransCanada est le seul détenteur de capacité sur le gazoduc de TQM qui soit capable de livrer du gaz à chacun des points de livraison de ce gazoduc. En réponse à une demande de renseignements, EGD a indiqué qu'elle croyait comprendre que TransCanada, aux termes de son contrat de service garanti actuel avec TQM, ne pouvait pas fournir un service TPT à partir de Saint-Nicolas vers l'un ou l'autre des points de livraison établis sur le réseau de TQM. Cependant, EGD ne voyait aucun raison apparente qui empêcherait TransCanada de modifier son contrat actuel ou encore de signer un contrat de service garanti distinct qui lui permettrait de fournir un tel service.

5.5.2 Positions des parties

TransCanada

TransCanada a souligné qu'aussi longtemps qu'elle ne disposerait pas de renseignements supplémentaires sur le service qui serait requis pour l'expédition de GNL regazéifié sur le réseau principal, elle ne pouvait appuyer l'ajout de Saint-Nicolas comme point de réception sur le réseau de TransCanada.

TransCanada a soutenu que EGD, Union et Gaz Métro n'avaient pas fourni assez de renseignements sur les volumes de GNL en jeu, les contrats et les coûts. En conséquence, elle n'était pas en mesure de déterminer les conséquences opérationnelles et tarifaires, autant sur le gazoduc de TQM que sur son propre réseau, pour pouvoir évaluer si la conception tarifaire actuelle conviendrait pour les expéditions de GNL lorsque celles-ci débuteraient autour de 2008. TransCanada a souligné que Gaz Métro n'avait fourni aucune indication au sujet des contrats de transport qu'elle s'attendait à passer sur le réseau principal relativement au GNL, et qu'il lui était difficile, en l'absence de cette information, de voir dans quelle mesure le réseau de TQM continuerait d'être utilisé en tant que composante du réseau intégré de TransCanada.

TransCanada a avancé que c'est seulement la capacité qu'elle détient à contrat sur le gazoduc de TQM qui fait partie du réseau intégré de TransCanada, pas tout le réseau de TQM. Elle a souligné que d'autres parties ont déjà la possibilité de conclure directement des contrats de service avec TQM pour le transport à partir de Saint-Nicolas et que, dans un tel cas, la capacité ainsi réservée ne ferait pas partie du réseau intégré de TransCanada. TransCanada a fait observer que Gaz Métro a actuellement des contrats de service avec TQM directement.

TransCanada a indiqué qu'elle comprend le désir de certitude que Gaz Métro a exprimé, mais a fait observer que des projets de grande envergure comme les gazoducs d'Alliance et de Maritimes and Northeast ont baigné dans l'incertitude pour ce qui est de la méthode tarifaire qui

serait appliquée jusqu'à ce que les demandes d'installation connexes aient été présentées et réglées. TransCanada a argué qu'il est trop simpliste de suggérer que le droit de transport de Saint-Nicolas à Dawn devrait être le même que le droit facturé de Dawn à Saint-Nicolas, car cela ne tient pas compte des contrats qui sous-tendent le réseau de TQM. Elle a fait remarquer qu'une des conséquences possibles que pourrait avoir la réception de gros volumes de gaz à Saint-Nicolas serait que TQM serait obligée d'obtenir une capacité TPT sur le réseau de TransCanada pour acheminer le gaz vers l'ouest.

TransCanada a reconnu qu'elle n'avait pas besoin de toute l'information qu'elle avait demandé à Gaz Métro par voie d'une demande de renseignements, information qui correspond à celle qui est exigée aux termes de l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ, pour évaluer une demande. Elle a fait valoir cependant que ce type d'information serait nécessaire pour déterminer la nature des installations dont elle aurait besoin pour recevoir les débits provenant de Saint-Nicolas et pour établir les droits appropriés. TransCanada a argué que l'absence d'information de cette nature montrait à quel point la demande de confirmation d'une méthode d'établissement des droits était prématurée.

TransCanada a soutenu qu'il serait prématuré de rendre une décision au sujet de Saint-Nicolas, alors que le projet de GNL ne verrait pas le jour avant 2008, si jamais il était réalisé. Elle a souligné que si l'Office rendait la décision que Gaz Métro lui demande de prendre au sujet de Saint-Nicolas, il limiterait le pouvoir discrétionnaire dont il disposerait autrement lorsque viendrait le moment de prendre une décision au sujet du projet de GNL comme tel.

TransCanada a cité la décision GH-2-87 pour soutenir que le fardeau de la preuve revient à ceux qui proposent la désignation de Saint-Nicolas. Elle a indiqué que la décision RH-R-1-2002 invoquée par Gaz Métro constitue une exception plutôt que la règle, étant donné qu'elle a trait à la formule de calcul du rendement sur le capital-actions adoptée suivant la décision RH-2-94 et que cette dernière décision est de caractère unique car elle s'appliquera jusqu'à ce qu'une modification soit apportée.

ACPP

L'ACPP n'acceptait pas le point de vue de Gaz Métro selon lequel TQM n'est qu'un prolongement du réseau de TransCanada et a émis l'opinion que le contrat TPT sur TQM était semblable à ceux qui existaient sur les réseaux de Union ou de GLGT. L'ACPP a soutenu que TQM est un gazoduc distinct qui a l'obligation de fournir ses propres services conformément aux mêmes exigences que celles auxquelles sont assujettis TransCanada ou tout autre pipeline nord-américain soumis à une réglementation similaire. Elle a également fait valoir qu'on devrait partir de la prémisse que le gaz reçu d'une nouvelle source sur les réseaux de Union, GLGT ou TQM serait transporté directement par ce réseau. Elle a aussi noté que ces trois gazoducs fournissent directement des services à des clients autres que le réseau principal. L'ACPP a aussi rejeté l'idée qu'un point de réception devrait être créé d'office sur le réseau principal de TransCanada, arguant qu'une telle décision ne devrait venir qu'une fois que tous les faits sont connus, y compris le détail des coûts et des avantages connexes.

ACIG

L'ACIG a soutenu que Saint-Nicolas ne devrait pas être ajouté comme point de réception sur le réseau principal de TransCanada étant donné qu'aucune preuve n'a été produite au cours de l'instance au sujet de l'impact que des livraisons de GNL à partir de Saint-Nicolas pourraient avoir sur les parties concernées. Elle a ajouté que les questions tarifaires ayant trait aux agrandissements d'installations qui seraient nécessaires sur le réseau de TQM pour livrer les volumes supplémentaires de GNL ne devraient être tranchées que lorsque toutes les données pertinentes sont connues, notamment l'effet sur les parties prenantes du réseau principal. L'ACIG a souligné que Saint-Nicolas se trouve sur le réseau de TQM et qu'elle ne s'opposait pas à ce que cet endroit devienne un point de réception sur le réseau de TQM une fois que le GNL serait disponible.

Ontario

L'Ontario n'a pas pris position sur la question de savoir s'il convenait de désigner Saint-Nicolas comme point de réception ou non. L'Ontario a souligné que le fait d'approuver cette requête pourrait faciliter dans une certaine mesure les négociations concernant l'implantation d'un terminal de réception de GNL, mais a rappelé que EGD avait indiqué que retarder cette décision n'aurait pas d'impact sur ses activités ni, supposément, sur les activités d'autres parties.

Québec

Le Québec a soutenu que le désir de certitude que manifestait Gaz Métro justifiait qu'on reconnaisse immédiatement Saint-Nicolas comme point de réception, plutôt qu'attendre l'aboutissement d'une audience exhaustive sur les installations proposées à l'égard d'un projet de GNL au Québec. Il a souligné également que le gazoduc de TQM n'est rien de plus qu'un prolongement du réseau de TransCanada. Enfin, le Québec a soutenu que la requête de Gaz Métro voulant que soit confirmée la méthode de tarification qui s'appliquerait dans le cas de Saint-Nicolas était raisonnable, amplement justifiée et dans le meilleur intérêt des consommateurs de gaz naturel au Québec.

5.5.3 Opinion de l'Office

Portée de l'autorisation demandée

Gaz Métro et EGD, appuyées par Union et le Québec, ont demandé que l'Office approuve la création d'un nouveau point de réception pour le gaz naturel à Saint-Nicolas, sur le réseau de TQM, et qu'il confirme que les droits facturés pour le service de Saint-Nicolas vers des points plus à l'ouest seront établis suivant la même méthode de conception des droits que celle qui prévaut pour les autres points de réception du service à courte distance. L'Office sait que, en présentant cette requête, Gaz Métro ne demandait pas une autorisation au sujet d'installations qui pourraient être requises à l'est de Saint-Nicolas et qu'elle ne s'attendait pas non plus à ce que l'Office détermine à l'avance quel serait le traitement tarifaire d'installations qui pourraient être ajoutées dans le réseau de TQM ou de

TransCanada. Gaz Métro convenait que toutes nouvelles installations devraient aussi être examinées suivant les parties III et IV de la Loi sur l'ONÉ.

Désignation d'un point de réception et traitement tarifaire

L'Office se heurte au manque de clarté quant aux renseignements qu'un expéditeur doit fournir pour que sa demande d'établissement d'un nouveau point de réception ou de livraison soit évaluée par TransCanada d'une manière équitable et responsable. Ainsi que nous l'avons mentionné plus tôt dans les présents Motifs de décision, le Tarif du réseau principal ne codifie pas l'information qui doit être fournie à TransCanada pour qu'elle puisse traiter une demande, les critères utilisés par TransCanada pour l'évaluer et les délais requis pour terminer l'évaluation d'une demande.

De plus, l'Office craint que les normes appliquées ne soient pas uniformes pour toutes les demandes. Selon l'Office, il est indispensable que les exigences d'information et les critères d'évaluation des points de réception et de livraison soient connus, qu'ils soient équitables pour toutes les parties qui demandent l'accès et qu'ils aient l'apparence d'être équitables. De l'avis de l'Office, les préoccupations que Gaz Métro a soulevées au sujet de la demande de TransCanada visant à obtenir des renseignements détaillés sur l'état de tout projet de GNL auquel Gaz Métro serait partie font ressortir encore davantage la nécessité de critères et de processus clairement définis.

Comme les exigences d'information et critères d'évaluation de TransCanada n'ont pas été énoncés dans le Tarif du réseau principal, Gaz Métro et EGD ne pouvaient savoir de quels renseignements TransCanada aurait besoin ni connaître les critères dont elle se servirait pour évaluer leur proposition visant l'ajout d'un point de réception à Saint-Nicolas. Par conséquent, les renseignements fournis par Gaz Métro et EGD n'étaient pas suffisants pour permettre à TransCanada d'évaluer comme il se doit les effets de leur demande sur l'exploitation et la tarification. L'Office ne dispose pas non plus d'information suffisante pour évaluer l'impact qu'aurait Saint-Nicolas. Il n'est donc pas possible pour l'Office de déterminer, pour le moment, si Saint-Nicolas devrait être désigné comme point de réception ou non, ni d'établir le traitement tarifaire qui conviendrait.

L'Office admet toutefois que la certitude réglementaire, en ce qui touche les droits et les tarifs, pourrait aider les promoteurs d'un projet de GNL. L'Office, lors de décisions antérieures, a fait état du rôle clé que la conception des droits peut jouer dans la détermination de la viabilité économique d'un projet et il a fait droit à des demandes portant sur l'approbation de la conception des droits pour un service qui serait lancé à

une date ultérieure[7]. Pourvu que l'on dispose d'information suffisante pour évaluer les effets sur l'exploitation et la tarification, les parties peuvent solliciter l'approbation du traitement tarifaire de débits futurs.

Degré d'intégration de TQM dans le réseau principal

En ce qui concerne l'opinion de certaines parties selon lesquelles TQM est, ou n'est pas, entièrement intégrée dans le réseau principal de TransCanada pour les besoins de tarification et d'exploitation, l'Office est d'avis qu'il s'agit d'une question qu'il n'y a pas lieu de trancher dans le cadre de la présente décision. Il est clair que les parties n'ont pas été avisées adéquatement de la possibilité d'une décision sur cette question dans la présente instance; il serait donc prématuré et injuste d'exprimer des opinions sur ce sujet à ce moment-ci. De plus, en venir à une conclusion sur la question exigerait une preuve de fond beaucoup plus étoffée que ne le sont les quelques références faites à ce sujet pendant l'audience. En dernier lieu, l'Office est d'avis qu'il est possible de prendre en compte le point de réception de Saint-Nicolas de manière approfondie sans avoir à statuer sur la question, comme il est indiqué dans les motifs ci-dessus.

Le fardeau de la preuve

En ce qui concerne les opinions exprimées au sujet du fardeau de la preuve et de la charge qui incombe aux demandeurs et intervenants dans les instances de l'ONÉ, l'Office juge que sa démarche en la matière est bien établie dans les décisions auxquelles les avocats font référence, et qu'elle n'a pas à être revue ni modifiée dans le contexte de cette instance.

5.5.4 Opinion de D.W. Emes

Tel qu'elle est exprimée ailleurs dans les présents Motifs de décision, je partage l'opinion de mes collègues sur la nécessité de codifier les exigences d'information et les critères d'évaluation concernant les points de réception et de livraison dans le Tarif du réseau principal de TransCanada. De plus, comme eux, je suis d'avis qu'une point de réception ne peut être établi à Saint-Nicolas et qu'il n'est pas possible d'établir une méthode d'établissement des droits appropriée pour le moment. Les motifs qui inspirent mon opinion sont toutefois différents de ceux de mes collègues et ils sont énoncés ci-après.

Approbation d'un point de réception

Saint-Nicolas est un point du réseau de TQM sur lequel le réseau intégré de TransCanada possède des droits contractuels pour le transport de gaz.

---

[7] Voir par exemple les Motifs de décision RH-4-86 et RH-2-91.

Gaz Métro a fait valoir que TQM est entièrement intégrée au réseau principal pour les besoins d'exploitation et de tarification, et qu'il peut donc être considéré comme faisant partie d'un seul et même réseau. Dans le même ordre d'idées, le Québec a laissé entendre que TQM n'est rien de plus qu'un prolongement du réseau de TransCanada. En revanche, l'ACPP a déclaré que TQM est un gazoduc distinct qui est dans l'obligation de fournir des services distincts et est soumis aux mêmes exigences que TransCanada, ou tout autre pipeline nord-américain assujetti à une réglementation similaire.

Le dossier de l'audience ne m'a pas convaincue que les droits contractuels détenus par TransCanada sur le réseau de TQM diffèrent de manière significative des droits contractuels détenus par TransCanada sur GLGT ou Union. À mon avis, le fait que TransCanada soit la seule partie qui détienne un droit de service garanti sur TQM, ou que ce droit mobilise presque toute la capacité disponible sur TQM, ne suffit pas à l'emporter sur le fait que TQM est une entité juridique distincte de TransCanada. En conséquence, inclure Saint-Nicolas en tant que point de réception dans le Tarif du réseau principal pourrait signifier en réalité que TQM, et non le contrat que TransCanada détient sur TQM, fait partie du réseau intégré de TransCanada. Je ne crois pas que le dossier de cette audience prenne suffisamment en compte l'impact d'un tel résultat ni les mesures éventuelles permettant de veiller à ce qu'un tel résultat ne se produise pas.

Même si je devais avoir tort à propos de ce qui précède, je suis néanmoins d'avis que les effets de l'ajout de Saint-Nicolas en tant que point de réception sur le réseau de TransCanada n'ont pas été évalués suffisamment. TransCanada doit fournir des services en conformité avec les modalités du Tarif du réseau principal. Inclure Saint-Nicolas en tant que point de réception dans ce Tarif pourrait indiquer que TransCanada est obligée d'accepter tout volume de gaz qui lui est offert à ce point. Bien que la discussion ait porté majoritairement sur le GNL qui proviendrait du projet de GNL Rabaska proposé, sur lequel nous disposons de certains renseignements, l'utilisation d'un point de réception à Saint-Nicolas ne pourrait être limitée à la desserte du projet Rabaska.

De plus, étant donné que les volumes acheminés le seraient d'est en ouest depuis Saint-Nicolas, et seraient probablement élevés, ces débits supplémentaires pourrait avoir un impact considérable sur l'exploitation du réseau. À mon avis, approuver qu'un point de réception sur le réseau de TransCanada soit établi à Saint-Nicolas laisserait sous-entendre que les conditions du service à partir Saint-Nicolas devraient être les mêmes que celles qui s'appliquent ailleurs sur le réseau, et que TransCanada serait tenue de justifier les raisons pour lesquelles elle ne devrait pas ajouter ou modifier des installations pour assurer le service depuis Saint-Nicolas. Approuver l'établissement de ce point de réception aurait pour effet de déplacer le fardeau de la preuve : plutôt qu'il revienne à la partie dont la

proposition pourrait avoir un impact considérable sur le réseau de démontrer que l'accès aux mêmes conditions que celles actuellement en vigueur est juste et raisonnable, il incomberait à TransCanada de prouver qu'un tel accès n'est ni juste ni raisonnable. Je trouve que les renseignements dont nous disposons actuellement ne me permettent pas de trancher cette question.

J'en viens à cette conclusion en sachant très bien que le Tarif du réseau principal comprend le point de réception d'East Hereford, même s'il n'a pas été utilisé jusqu'à maintenant pour le SG. Compte tenu des préoccupations énoncées ci-dessus, j'incite TransCanada à évaluer les critères qui ont mené à l'ajout de ce point dans le Tarif du réseau principal et d'apporter tous les changements nécessaires.

Détermination de la méthode de conception des droits

Tel qu'indiqué précédemment, Gaz Métro et EGD ont demandé à l'Office de confirmer que les droits du service à partir de Saint-Nicolas vers l'ouest seront fondés sur la même méthode de conception des droits que celle qui s'applique aux autres point de réception pour le transport à courte distance.

À mon avis, cette requête est prématurée. Faute de renseignements plus détaillés au sujet des effets qu'aurait la réception de GNL à Saint-Nicolas, on ne peut affirmer avec certitude qu'un tel traitement tarifaire serait juste et raisonnable. Les questions d'exploitation et d'ingénierie concernant la réception de GNL à Saint-Nicolas, et les effets éventuels de forts volumes s'écoulant d'est en ouest, n'ont pas été pris en compte. À ce propos, je ne crois pas que les comparaisons avec Iroquois ou East Hereford soient convaincantes puisque ces derniers ont été désignés comme points de réception à la suite de demandes de TI, et qu'il n'y a pas eu de demande de service garanti à partir de ces points de réception.

En conséquence, il m'est impossible de confirmer le traitement tarifaire demandé par Gaz Métro et EGD.

5.5.5 Décision de l'Office

Nonobstant les opinions divergentes des membres, l'Office rend la décision suivante :

L'Office décide de ne pas désigner Saint-Nicolas comme point de réception pour le moment.

De plus, l'Office se garde d'accorder l'autorisation demandée concernant la méthode de conception des droits qui s'appliquerait au transport à partir de Saint-Nicolas.

Chapitre 6

Utilisation des zones de livraison intérieures comme points de réception

La question 4 dans la liste des questions établie par l'Office s'énonce comme suit : « L'à-propos d'offrir des services de transport garanti, de transport interruptible et de transport garanti à court terme en utilisant des zones de livraison intérieures en tant que points de réception. » La plupart des zones tarifaires intérieures ne comprennent qu'une zone de livraison. Toutefois, la zone de l'Est renferme les zones de livraison de plusieurs distributeurs. La figure 6-1 délimite les zones de livraison des distributeurs de la zone de l'Est

6.1 Services de TI et de TGCT

TransCanada a déclaré qu'elle offre des services de TI et de TGCT en utilisant des zones de livraison intérieures comme points de réception, et qu'elle continuera de le faire. À son avis, cette mesure se justifie principalement du fait que la majorité de ses marchés intérieurs sont sensibles aux conditions climatiques et exigent souvent que du gaz excédentaire soit acheminé hors des zones de livraison afin d'équilibrer l'offre et la consommation de façon saisonnière et quotidienne. Ainsi, fournir des services de TI et de TGCT à partir de zones de livraison intérieures est une stratégie qui permet à TransCanada de répondre à ce besoin du marché.

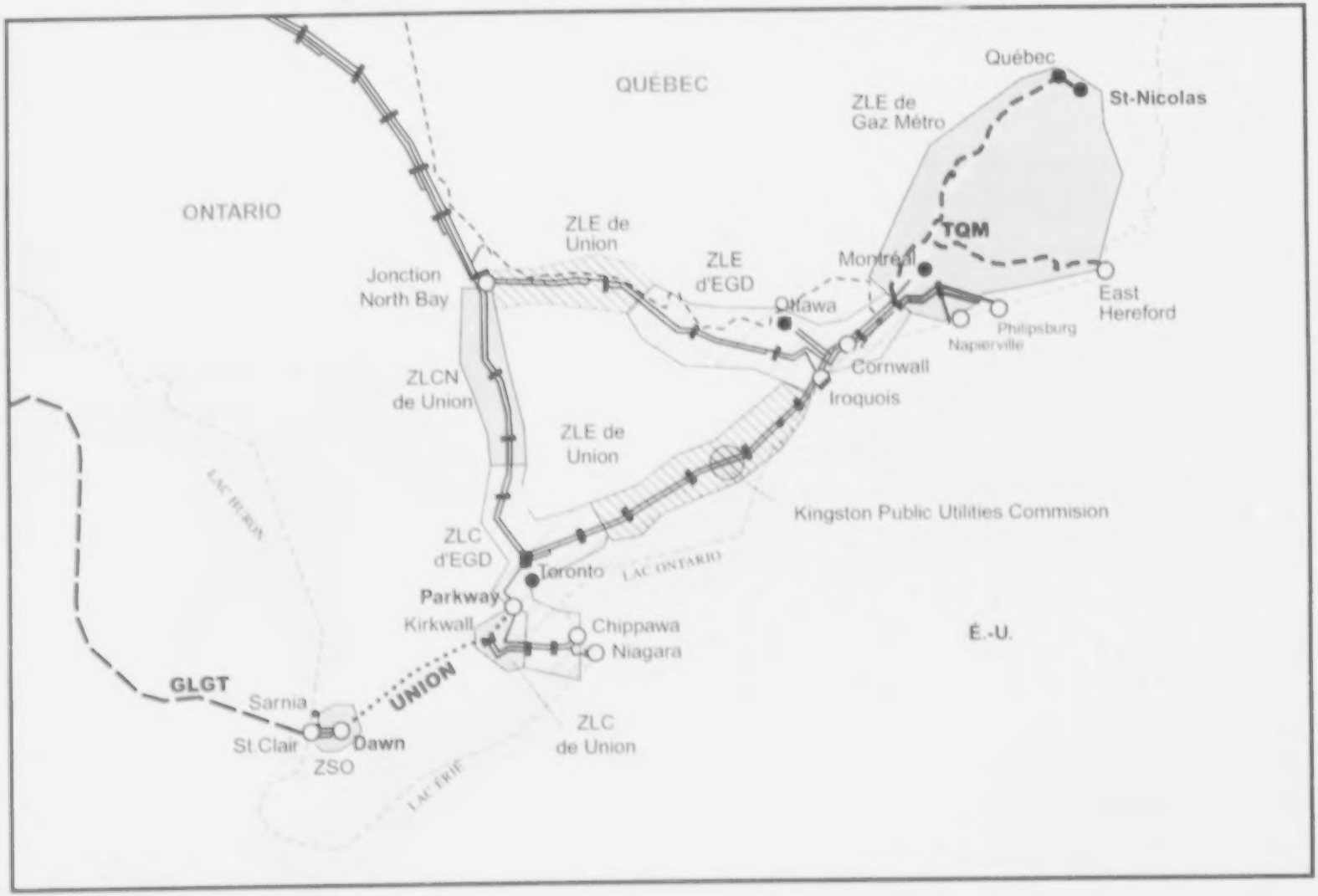
À l'appui de cette position, TransCanada a fait valoir que la fourniture de services de TI et de TGCT à partir de zones de livraison intérieures n'a aucun effet sur la détermination des centres de charge à l'intérieur des zones et, par conséquent, n'a pas d'incidence sur d'autres clients dans la zone en question. De plus, tous les expéditeurs tirent parti des produits additionnels découlant de ces services.

EGD a indiqué qu'elle a utilisé les services de TI et de TGCT à des fins d'équilibrage de charge, c'est-à-dire pour retourner à Parkway du gaz initialement livré à sa ZLC et sa ZLE pour qu'il soit livré au réseau de Union et, de là, expédié à Dawn pour mise en stockage. EGD a donc adopté comme position qu'il est encore approprié que TransCanada offre des services de TI et de TGCT à partir de zones de livraison intérieures.

6.2 Service garanti

TransCanada a déclaré qu'elle hésite à offrir un service de transport garanti (SG) en utilisant des zones de livraison intérieures comme points de réception, et ce, pour trois raisons.

Figure 6-1
Zones de livraison des distributeurs de la zone de l'Est



D'abord, le fait d'offrir un service garanti dans le cadre duquel le gaz peut être reçu à n'importe quelle des zones de livraison intérieures risque de faire augmenter considérablement le nombre de contrats passés pour des segments de trajet sur le réseau. Étant donné le grand nombre de segments potentiels, il serait difficile de prévoir le comportemen. contractuel qui pourrait en résulter.

Ensuite, la prestation d'un service garanti où le gaz est reçu à un point de livraison intérieur pourrait aussi favoriser l'utilisation d'une zone de livraison en particulier comme lieu d'échange, ce qui changerait la nature du service à destination de la zone de livraison par rapport à celui qui est actuellement offert aux clients qui consomment le gaz à cet endroit.

Enfin, l'utilisation d'une zone de livraison comme lieu d'échange peut aussi entraîner le déplacement du centre de charge de la zone sous l'effet de l'évolution des activités commerciales au fil du temps, ce qui aurait des conséquences pour les clients dans la zone, même s'ils ne participent pas nécessairement à cette activité.

Par conséquent, TransCanada adopte comme position qu'avant d'introduire un tel changement, il faudra déterminer si les conséquences éventuelles en sont acceptables pour elle et pour ses parties prenantes, et recenser les solutions de rechange qui permettraient de régler les enjeux connexes. TransCanada a argué que ce n'est pas une question qui peut être réglée en se fondant sur le dossier de l'instance.

En réponse à une demande de renseignements, TransCanada a affirmé qu'elle doit obtenir l'approbation de l'Office pour établir un nouveau point de réception et de livraison à des fins contractuelles et tarifaires, et que la demande relative à la JNB en est un exemple. Cependant, elle a exprimé l'avis qu'elle n'aurait pas besoin d'obtenir l'approbation de l'Office pour offrir des services à destination et à partir de zones et de points déjà établis sur son réseau.

6.3 Proposition d'EGD concernant l'injection de gaz en stockage

EGD a indiqué que l'accès au SG à partir de zones de livraison intérieures, pour les besoins d'équilibrage de charge, vient au premier rang de ses priorités. Elle a affirmé qu'elle fait face à un problème d'équilibrage de charge parce que des commercialisateurs ou des acheteurs qui s'approvisionnent directement auprès d'elle ont délaissé leurs droits sur le SG à longue distance d'EGD pour livrer leur gaz dans les zones de desserte d'EGD. Lorsque ces parties agissent ainsi, EGD perd le droit de combiner le SG au TS pour la livraison de gaz à Dawn ou Parkway durant l'été.

EGD a fait valoir que les services de TI et de TGCT, qui sont imprévisibles, ne représentent pas une solution permanente ou fiable à ses problèmes d'équilibrage de charge. Le service garanti, quant à lui, est prévisible et fiable, et constituerait donc une meilleure solution. Par conséquent, EGD a proposé que TransCanada offre le SG à partir de zones de livraison intérieures, et spécialement à partir de la ZLC et de la ZLE d'EGD, pour les fins de l'injection de gaz en stockage.

TransCanada a déclaré que la proposition d'EGD soulève un certain nombre de questions telles que l'identification des trajets contractuels qui peuvent être qualifiés de trajets d'injection en

stockage et les critères à utiliser pour établir ces trajets. De plus, TransCanada a fait valoir qu'elle ne dispose d'aucun moyen de suivre les transactions pour s'assurer que les services sont réellement utilisés pour l'injection de gaz en stockage. TransCanada a ajouté qu'employer le SG à cette fin serait coûteux car cela donnerait lieu à un faible coefficient d'utilisation annuel. Elle a souligné également que le GTD examine actuellement un nouveau service conçu pour offrir de la flexibilité à des fins d'équilibrage de charge.

EGD a reconnu qu'elle a eu des entretiens avec TransCanada au sujet d'un nouveau service garanti bidirectionnel, mais a indiqué que les modalités précises n'en sont pas encore définies et que le service n'a pas encore reçu l'aval du GTD dans son ensemble. Par conséquent, EGD a soutenu qu'elle doit avoir en réserve une meilleure solution que le TI et le TGCT.

Gaz Métro a dit appuyer la solution qu'EGD avait proposée pour résoudre les problèmes d'équilibrage de charge auxquels elle fait face dans sa zone de desserte. Elle a souligné que la proposition vise seulement les injections et retraits de gaz aux installations de stockage, ce qui sous-entend que les installations ne pourraient pas être utilisées à d'autres fins.

L'ACPP a indiqué que le GTD se penche sur la question de la flexibilité des zones de livraison, qu'une solution temporaire est en place (c.-à-d. l'utilisation du TI et du TGCT à partir de zones de livraison intérieures) et que l'examen de la question devrait se poursuivre au niveau du GTD. L'ACPP a exprimé l'opinion que l'accès aux moyens de stockage, et la flexibilité offerte à cet égard, sont des questions qui intéressent l'ensemble du marché, pas seulement les sociétés de distribution locales. Elle a soutenu que la solution devrait tenir compte des besoins plus larges du marché.

6.4 Opinion de l'Office

L'Office constate qu'aucune des parties n'a contesté la position de TransCanada concernant la prestation de services de TI et de TGCT à partir de zones de livraison intérieures. Selon l'Office, l'offre de ces services à partir de zones de livraison intérieures répond actuellement à un besoin du marché en matière d'équilibrage de charge et elle devrait continuer.

Pour ce qui est d'offrir le SG à partir de zones de livraison intérieures, TransCanada a soulevé plusieurs préoccupations à cet égard, notamment en ce qui touche l'impact sur les droits et sur l'exploitation du réseau. Selon l'Office, il faudrait que TransCanada et ses parties prenantes examinent ces préoccupations avant d'instaurer le changement proposé d'une manière générale. L'Office trouve que le dossier de l'instance n'est pas assez complet pour permettre d'évaluer ces sujets de préoccupation.

En outre, compte tenu des préoccupations susmentionnées, l'Office juge que si TransCanada voulait offrir du SG à partir de zones de livraison intérieures à quelque moment dans le futur, il faudrait qu'elle obtienne l'approbation de l'Office avant de le faire.

Concernant la proposition d'EGD qui voudrait limiter la fourniture du SG à partir de zones de livraison intérieures aux seules fins de l'injection de gaz en stockage, la preuve n'indique pas clairement s'il est possible de limiter le service de cette façon. En outre, la proposition, qui aurait pour effet de limiter ce service aux ZLE et ZLE d'Enbridge, soulève un risque de distinction injuste en ce sens que seules ces deux zones de livraison pourraient être utilisées comme points de réception et pas d'autres.

Tel qu'il a été exposé au cours de l'audience, TransCanada et ses expéditeurs s'emploient à trouver une solution possible pour répondre aux problèmes d'équilibrage de charge d'EGD, par exemple un nouveau service garanti bidirectionnel. La preuve laisse entrevoir qu'un nouveau service distinct, ayant ses modalités propres, pourrait peut-être mieux répondre aux besoins du marché en matière d'équilibrage de charge que ne le ferait le recours au SG. Selon l'Office, le GTD devrait poursuivre les discussions en cours afin d'arrêter les détails d'une solution qui réponde aux besoins de tous les expéditeurs.

Décision

L'Office approuve que TransCanada continue d'offrir des services de TI et de TGCT en utilisant des zones de livraison intérieures comme points de réception.

L'Office rejette la proposition d'EGD voulant que TransCanada offre le SG à partir des ZLC et ZLE d'EGD aux fins de l'injection de gaz en stockage.

L'Office détermine que TransCanada doit obtenir son approbation avant d'offrir du SG à partir de zones de livraison intérieures.

Chapitre 7

Processus de changement

Dans nombre des lettres de plaintes qui ont précédé le dépôt de la demande concernant la JNB, les parties se sont dites préoccupées par la façon dont TransCanada s'y est prise pour présenter ses propositions de changement à la conception des droits du réseau principal. Après avoir examiné ces lettres et le compte rendu de l'atelier d'octobre 2003, l'Office a décidé d'offrir aux parties l'occasion de débattre du processus employé pour introduire des changements à la conception des droits et a inclus comme question 6 de l'ordonnance d'audience RH-3-2004 l'énoncé suivant : « La méthode qui convient pour mettre en oeuvre les changements à la conception des droits exigibles sur le réseau principal ».

Au cours de l'instance, il est devenu évident que les parties considéraient que la question 6 allait au delà du cadre limité de la conception des droits exigibles sur le réseau principal et qu'elle englobait également les processus de changement relatifs aux conditions de service du réseau principal qui sont régies par l'Office aux termes de la Partie IV de la Loi sur l'ONÉ

7.1 Processus de changement – Perspective générale

Durant l'audience, l'Office a interrogé les parties sur les difficultés à surmonter pour mettre en oeuvre ou faire apporter des changements sur le réseau principal. L'Office a également demandé des commentaires sur l'efficacité et l'efficience du processus employé actuellement pour amener des changements à la conception des droits, et notamment sur le rôle et le fonctionnement du GTD dans le cadre de ce processus. En dernier lieu, on a demandé aux parties d'identifier des moyens d'amélioration du processus qui pourraient être mis en oeuvre par les parties et par l'Office.

7.1.1 Position de TransCanada

Dans sa demande, TransCanada a décrit le processus actuellement employé pour faire apporter des changements à la conception des droits exigibles sur le réseau principal. Tout d'abord, TransCanada identifie périodiquement les changements potentiels à la conception des droits exigibles, puis discute des changements proposés avec ses parties prenantes. TransCanada détermine ensuite si elle va soumettre le changement proposé à l'approbation de l'Office. TransCanada a fait observer que tout expéditeur qui veut soumettre à l'examen de TransCanada, de ses collègues expéditeurs et de l'Office un projet de changement à la conception des droits exigibles peut se prévaloir d'un processus similaire. TransCanada a soutenu que le processus actuel d'instauration de changements à la conception des droits exigibles demeure approprié.

TransCanada a indiqué que l'utilité du GTD a changé substantiellement depuis sa création. TransCanada a fait valoir que le GTD demeure une tribune utile pour l'examen et la mise en oeuvre de changements mineurs aux droits; toutefois, lorsque les changements proposés font intervenir des questions de concurrence ou de stratégie, comme dans le cas de North Bay, le

GTD ne convient pas comme tribune pour résoudre de telles questions de façon efficace et efficiente.

TransCanada a soutenu qu'un des problèmes fondamentaux du GTD tient du fait que ses décisions doivent être unanimes. En raison de la diversité et, parfois, de la divergence des intérêts des parties, il devient de plus en plus difficile d'en arriver à une entente. TransCanada a indiqué que les questions liées à la conception des droits sont particulièrement difficiles en raison de leur effet sur la répartition des coûts (c.-à-d. hausse des droits exigibles pour une partie et baisse des droits pour une autre). TransCanada a allégué que la tribune du GTD est parfois employée par des intérêts concurrents pour retarder ou embrouiller la résolution des questions.

TransCanada a révélé les résultats d'un récent sondage qui laissait entendre que nombre de parties considèrent le GTD comme inefficace et elle a indiqué qu'elle avait amorcé une discussion au GTD en vue d'explorer des moyens à prendre pour en améliorer l'efficacité et faire en sorte que ses membres soient davantage satisfaits du processus. TransCanada a fait valoir que l'un des moyens d'améliorer le processus serait de changer la formule de vote à l'intérieur du GTD.

TransCanada a indiqué qu'elle entend se prévaloir du GTD et des autres tribunes de parties prenantes à l'avenir comme moyen de dialoguer avec les expéditeurs et de solliciter l'apport des parties prenantes au sujet des changements proposés. Un tel dialogue donne une indication de l'intérêt des parties prenantes pour examiner plus en profondeur des idées, et déterminer si TransCanada doit s'attendre à un appui ou de l'opposition. Cette information entrera en ligne de compte dans les décisions à savoir s'il faut continuer à parfaire une proposition, passer par le processus officiel du GTD ou déposer une proposition auprès de l'Office.

TransCanada a avancé qu'elle préférait n'avoir à s'adresser à l'Office qu'en dernier recours, mais a reconnu qu'il peut y avoir des cas où il est des plus manifestes qu'il n'y aura pas de résolution via la tribune du GTD.

Lorsqu'on lui a demandé comment l'Office pouvait aider, TransCanada a fortement encouragé l'Office à prendre rapidement ses décisions. Elle a également émis l'avis que le MADRD est un mécanisme qui a besoin d'améliorations.

En dernier lieu, TransCanada a déclaré qu'un organisme de réglementation ne peut ordonner une solution négociée. Selon TransCanada, l'Office peut encourager le règlement, mais il ne peut le forcer.

7.1.2 Positions des parties

ACPP

L'ACPP a reconnu que la difficulté essentielle à laquelle on se heurte lorsqu'on cherche à apporter des changements sur le réseau principal vient des questions de répartition des coûts, bien que, de temps à autre, certaines questions d'ordre commercial ou concurrentiel peuvent également intervenir.

Selon l'ACPP, il faut faire un effort de collaboration pour résoudre les questions de sorte que, ne serait-ce que cela, les parties prenantes affectées comprennent les propositions avant qu'elles ne soient soumises à l'Office, ce qui en conséquence facilitera le processus réglementaire.

L'ACPP a affirmé que le GTD a assez bien fonctionné lorsqu'il s'agissait de conception de droits et tarifs standard; toutefois, le GTD ne s'est vraiment jamais attaqué à des dossiers de changements fondamentaux. Par exemple, le règlement de 2001-2002 concernant les prix et le transport a été examiné par un sous-groupe distinct et n'a pas été soumis au GTD comme tel.

En ce qui touche les règles de vote du GTD, l'ACPP a affirmé qu'il serait difficile de changer la procédure de vote parce qu'elle a été conçue pour refléter les droits, les possibilités d'intervention et la procédure établie dont les parties disposent dans les cas soumis à l'Office. Toute partie peut intervenir devant l'Office et peut invoquer les échéanciers prévus par le GTD pour le faire en temps opportun

L'ACPP a souligné qu'il faut s'engager envers le processus et que TransCanada ne devrait pas ignorer le processus de collaboration simplement parce qu'elle aura de la difficulté à faire accepter son point de vue. En outre, l'ACPP a affirmé qu'un processus de collaboration exige de l'information de qualité et de la rigueur, tout comme le processus réglementaire de résolution des litiges. L'ACPP a affirmé que des parties vont amener des questions aux audiences pour la seule raison de recueillir de l'information supplémentaire.

L'ACPP a fait valoir que l'Office n'a pas le pouvoir de forcer les gens à collaborer ensemble, mais il peut exiger qu'ils s'efforcent au moins de le faire. En ce qui touche le MADRD, l'ACPP estime qu'il y a actuellement un bassin de personnes assez expérimentées et compétentes représentant toutes les facettes de l'industrie, et que si elles ne peuvent s'entendre, l'arbitrage ou le recours à une tierce partie risquerait de ne pas donner davantage de résultats. En dernier lieu, l'ACPP a indiqué que l'Office devrait continuer à agir comme arbitre ultime des questions

ACIG

L'ACIG estime qu'il n'y a pas de processus individuel précis qui convient pour établir des changements à la conception des droits exigibles sur le réseau principal, mais que cela dépend de la portée du changement proposé.

EGD

EGD a convenu que la principale difficulté à surmonter lorsqu'on cherche à obtenir un changement sur le réseau principal réside dans la diversité des intérêts que l'on trouve chez les expéditeurs. EGD a affirmé que le processus actuel demeure un mécanisme approprié, mais elle a toutefois reconnu qu'il pourrait ne pas convenir à toutes les circonstances.

À l'instar de l'ACPP, EGD a indiqué qu'elle perçoit le GTD comme un organisme qui permet aux parties de parvenir à une meilleure compréhension des propositions, d'apprendre à apprécier les autres points de vue et de trouver des solutions. Même si le GTD n'aboutit pas à une solution, les questions seront mieux comprises, ce qui, en conséquence, permettra de réduire le processus d'examen lors d'une instance réglementaire subséquente.

EGD a laissé entendre que le GTD devrait s'auto-examiner pour trouver des moyens d'accroître son efficience (p. ex. en fixant des délais pour la discussion de certaines questions).

EGD a fait valoir que si les discussions du GTD étaient limitées aux questions d'ordre mineur, l'efficacité du processus en serait compromise. EGD a déclaré que TransCanada ne devrait pas avoir à divulguer tous ses plans stratégiques; elle espérait néanmoins que TransCanada fasse connaître les propositions avant de déposer une demande. Ces discussions permettraient à TransCanada d'adapter son approche avant de lancer une proposition directement dans l'arène réglementaire.

EGD a exprimé l'opinion qu'aussi infime que puisse être le nombre de parties dissidentes, les parties doivent conserver le droit de faire valoir leur cause devant Office. EGD a également demandé à l'Office de donner des indications aux parties sur ses attentes relativement au GTD et à ses processus.

Gaz Métro

Selon Gaz Métro, la diversité et la divergence des intérêts parmi les parties prenantes représentent les principaux obstacles auxquels on se heurte lorsqu'on cherche à amener des changements sur le réseau principal.

Gaz Métro a opiné que bien que le GTD puisse présentement ne pas fonctionner aussi bien qu'il le pourrait, il n'en demeure pas moins une tribune utile qu'il faut maintenir. Gaz Métro a laissé entendre que le GTD pourrait bénéficier d'un auto-examen au cours duquel il pourrait s'attacher à trouver des solutions. L'une des choses que l'on pourrait examiner est la possibilité que le GTD fixe un point limite à partir duquel les propositions non résolues seraient soumises à l'Office, ce qui permettrait d'éviter des efforts inutiles et la frustration. Gaz Métro a également suggéré que le GTD pourrait envisager de travailler à deux paliers : un pour les questions techniques de fonctionnement courant, et l'autre, pour les questions plus stratégiques.

En dernier lieu, Gaz Métro a reconnu que la première tentative de recourir au MADRD lors de l'atelier d'octobre 2003 n'a peut-être pas été aussi fructueuse que les gens l'auraient espéré; toutefois, Gaz Métro estimait qu'il valait la peine d'en tirer des leçons et de répéter de nouveau l'expérience, parce que l'autre option, tenir une audience, est très coûteuse et accapare beaucoup de ressources.

Union

Union a indiqué que les raisons suivantes pouvaient peut-être expliquer pourquoi le GTD n'a pas connu récemment autant de succès que par le passé : les parties n'ont pas de plan autour duquel articuler les discussions; il y a eu un manque de transparence; il pourrait y avoir discordance de vues au sujet des questions que les parties doivent examiner.

Union estime qu'il faut un GTD, ou une autre tribune, où les parties peuvent discuter des dossiers, les moins comme les plus importants. Elle a fait valoir que le processus de discussion et la disponibilité de l'information permet aux parties de mieux comprendre les enjeux. En outre, si une instance réglementaire s'avère nécessaire, une telle démarche exploratoire servira à mieux guider le processus.

AC

L'AC a cité la diversité des intérêts et des philosophies chez les parties prenantes et TransCanada comme un obstacle majeur à l'instauration de changements sur le réseau principal. L'AC a également indiqué qu'elle pensait que le GTD faisait preuve d'un parti pris flagrant pour le maintien du statu quo en raison du fonctionnement du mécanisme de vote et de la nature des parties en présence.

L'AC n'était pas convaincue que quelque changement de processus au GTD pourrait s'avérer utile. Par exemple, l'AC ne croit pas que l'adoption d'une formule de vote majoritaire conviendrait, et elle doute que d'autres viendraient appuyer un tel changement. En dernier lieu, l'AC a dit douter que le GTD puisse permettre de résoudre des questions ou des problèmes d'établissement de taux qui revêtent une importance stratégique.

L'AC a indiqué que l'Office devrait inciter les parties à s'engager officiellement dans des discussions pour les grands dossiers plutôt que de se fier seulement au GTD. L'AC a décrit comment d'autres administrations font appel à un processus où l'on dépose toute la preuve, pour ensuite passer à un processus de découverte, et ensuite les parties ont l'occasion de discuter des documents officiels et de déterminer s'il y a possibilité d'entente sur les questions. Dans un tel contexte, selon l'AC, les parties sont plus focalisées et ont un meilleur entendement des véritables enjeux. En outre, les parties ont la possibilité de contester les autres parties, de vérifier la validité de leurs arguments et d'en arriver à une meilleure compréhension de leurs points sensibles. L'AC a affirmé que même lors de délibérations qui semblent assez acrimonieuses et durement contestées, il est souvent possible d'en arriver à une entente parce que les parties sont concentrées sur leur travail et sont motivées à faire davantage, sachant que l'autre choix est la procédure de règlement du litige.

Comme minimum, l'AC a laissé entendre que si l'Office continue à faire ce qu'il fait, c'est-à-dire rédiger des décisions bien raisonnées qui établissent ses attentes et ses orientations en termes de politiques, alors cela en soi serait utile dans la démarche globale de résolution des problèmes entre les parties.

Ontario

L'Ontario est d'avis que le GTD peut jouer un rôle important dans la mise en oeuvre des changements à la conception des droits et elle a rejeté la notion de TransCanada voulant que le GTD soit réservé à l'examen des questions non stratégiques. Selon l'Ontario, le GTD a la représentativité et l'expertise voulues pour pouvoir faire un examen critique de telles questions et, le cas échéant, pour résoudre des questions liées à la mise en oeuvre.

L'Ontario a insisté pour que l'on ait recours au GTD pour examiner les questions de conception des droits et les améliorations de service actuellement envisagées par TransCanada avant de les soumettre à l'Office.

Dans la même veine, l'Ontario a fait valoir que l'Office devrait inciter toutes les parties à se prévaloir du GTD dans la mesure du possible, et à tenter de résoudre au sein du GTD les questions de changements à la conception des droits exigibles, avant de les soumettre à l'Office.

7.2 Processus de changement – Approche graduelle versus approche globale

7.2.1 Position de TransCanada

Dans sa demande, TransCanada a décrit comment elle avait procédé avant et après 1998 pour obtenir l'approbation de divers changements aux droits dans le but d'accroître la compétitivité du réseau principal et d'accroître la flexibilité et l'éventail des choix et des services offerts aux clients. TransCanada a également expliqué comment ses efforts étaient souvent contrecarrés par l'opposition des parties prenantes et les décisions de l'Office.

Par suite de la décision RH-1-2002, TransCanada a examiné la question de savoir si elle devait continuer à rechercher un nouveau modèle global d'entreprise et de réglementation avec ses parties prenantes. Le modèle envisagé comprendrait un changement complet de la conception des droits, des tarifs et des services. TransCanada a décidé qu'elle ne pousserait pas plus loin sa démarche en vue d'élaborer un modèle global d'entreprise et de réglementation. Plutôt, elle oeuvrerait dans le cadre de la structure actuelle des droits et tarifs et proposerait occasionnellement des changements, selon les exigences du marché et la conjoncture. La création de la zone du Sud-Ouest en est un exemple; la proposition relative à la JNB en est un autre.

TransCanada a fait observer que le processus réglementaire traditionnel de l'ONÉ offre à TransCanada et aux autres parties intéressées l'occasion de proposer des changements à la structure des droits et tarifs quand ils le jugent approprié et qu'il n'est pas nécessaire de déposer un plan réglementaire global chaque fois qu'une telle demande est déposée.

Selon TransCanada, il est préférable de procéder par changements graduels plutôt que d'entreprendre un grand projet global pour apporter des changements à son réseau, qu'ils se fassent par la négociation ou par la voie du règlement de litige. TransCanada est d'avis que les parties peuvent comprendre plus facilement les enjeux et les compromis connexes lorsqu'on examine un seul élément ou quelques éléments à la fois.

Enfin, TransCanada a affirmé que la proposition de la JNB n'est pas, comme certaines parties l'ont laissé entendre, la première d'un grand projet ou plan directeur secret. TransCanada a également soutenu qu'il n'y avait rien au dossier pour étayer de telles accusations.

7.2.2 Positions des parties

ACPP

L'ACPP a exprimé ses préoccupations au sujet de l'utilisation du réseau principal et a dit souhaiter comprendre comment les éléments s'imbriquent les uns dans les autres dans la vision stratégique de TransCanada à l'égard du réseau. L'ACPP a fait valoir que les parties ont droit à cette information parce ce que ce sont elles qui en bout de ligne ont à payer les erreurs de TransCanada. En dernier lieu, l'ACPP a affirmé que la pratique de présenter les propositions une à la fois que suit actuellement TransCanada n'est pas ordonnée, ne stimule pas la confiance et fait fi des intérêts légitimes des parties prenantes.

L'ACPP a fait valoir que les propositions de changements aux droits et tarifs devraient suivre la logique de base : quel est le problème; quels sont les choix de solution; pourquoi sont-ils préférables au statu quo; et comment devrait-on mettre en application la solution choisie. Selon les commentaires de l'ACPP, TransCanada ne suit pas ce modèle lorsqu'elle cherche à faire apporter des changements sur le réseau principal.

ACIG

L'ACIG a affirmé que le processus d'appel de soumissions lancé par TransCanada en juillet 2003, alors qu'elle a offert un large éventail de services de transport segmentés et à courte distance, laissait voir une autre tentative de la part de TransCanada en vue d'instaurer des orientations stratégiques en espérant que les parties prenantes ne se plaignent pas. L'ACIG a allégué que la portée réduite de la demande subséquente de TransCanada était une autre illustration de sa tendance à présenter ses demandes à la pièce.

L'ACIG a déclaré que les changements à la conception des droits exigibles qui ont pour effet à long terme de saper la structure de tarification par zones ne devraient pas être présentés à la pièce, mais n'être soumis que lorsque l'Office aura soigneusement examiné leurs effets et les aura approuvés comme changements justes et raisonnables.

L'ACIG a fait valoir que les questions d'importance cruciale pour l'exploitation future du réseau devraient être considérées dans le contexte de la stratégie commerciale globale de TransCanada à l'égard du réseau principal. L'ACIG s'est dite préoccupée de ce qu'elle perçoit chez TransCanada comme un abandon de la transparence concernant son orientation stratégique et elle a demandé avec insistance à l'Office de ne pas tolérer cet abandon.

L'ACIG a souligné que la proposition relative à la JNB n'est qu'une des améliorations à la conception des droits envisagées par TransCanada. L'ACIG a ajouté que la proposition relative à la JNB s'inscrit dans le cadre d'une plus grande stratégie commerciale à l'égard du réseau principal qui n'a pas été divulguée. L'ACIG a exprimé ses préoccupations au sujet du refus de TransCanada de divulguer des parties du rapport du consultant traitant de la JNB, surtout du fait que ces portions du rapport sont entrées en ligne de compte dans la décision du réseau principal de délaisser une nouvelle stratégie commerciale globale. L'ACIG a soutenu que la divulgation des plans stratégiques concernant le réseau principal et la transparence devraient être des conditions préalables à l'examen de la proposition relative à la JNB par l'Office, parce que cette dernière s'inscrit nettement dans un plan stratégique plus large.

EGD

EGD était d'avis qu'il devrait y avoir un plus grand débat sur les questions préalablement au dépôt des demandes. Entre autres, cela permettrait aux parties de dûment évaluer une proposition pour déterminer si elle s'inscrit dans le cadre d'un plan systématique.

EGD estimait qu'il ne convenait pas à ce moment-ci d'étendre le débat au delà de ce qui avait été présenté à cette audience.

Gaz Métro

Gaz Métro a rappelé que lors de la présentation son argumentation lors de l'instance RH-1-2002, elle avait proposé que TransCanada s'engage à faire un effort véritable avec ses utilisateurs et de présenter, dans le cadre d'une seule instance, tous les changements aux droits que TransCanada avait l'intention de proposer dans le contexte d'un nouveau plan d'affaires global. Gaz Métro a fait observer que, depuis, TransCanada a abandonné son projet d'introduire un nouveau plan d'affaires, choisissant plutôt de faire apporter des ajustements s'inscrivant dans ses méthodes et principes actuels d'établissement des droits. Gaz Métro a avancé que tant que TransCanada tient son engagement de ne pas déposer un nouveau plan d'affaires dans les années qui viennent, Gaz Métro ne voit pas la nécessité d'examiner dans le cadre d'une seule instance tous les changements proposés.

Union

Union a fait observer que TransCanada a eu de nombreuses occasions de présenter une proposition globale pour aborder les exigences du marché, mais qu'elle a omis de le faire. Union a ajouté que TransCanada n'a pas réussi à conclure une entente de changement global avec ses parties prenantes, mais disposait quand même de l'option de présenter à l'Office une demande de changement global et qu'elle a choisi de ne pas s'en prévaloir.

Union a soutenu que la démarche d'examen à la pièce qui en est résultée n'est pas acceptable. Union a avancé que si TransCanada n'est pas disposée à promouvoir le changement d'une manière qui lui donne la flexibilité qu'elle juge nécessaire pour être concurrentielle, l'Office doit bien y réfléchir avant d'approuver des propositions de changement présentées selon une formule à la pièce contrôlée uniquement par TransCanada.

Union a demandé à l'Office de présenter des commentaires ou de donner des directives à TransCanada sur la nécessité de faire preuve d'une plus grande transparence et de présenter une vision de l'orientation future du réseau principal.

7.3 Opinion de l'Office

L'Office apprécie les nombreux commentaires qu'il a reçus des parties au sujet du processus de mise en oeuvre des changements à la conception des droits et tarifs sur le réseau principal de TransCanada. De ces commentaires, il émerge un meilleur entendement des défis que toutes les parties doivent relever et de la difficulté de résoudre les problèmes hors de la tribune réglementaire. Ces défis semblent surtout liés à la diversité et à la divergence des intérêts des parties prenantes. Compte tenu de la procédure de vote du GTD, il est irréaliste de s'attendre à ce que des problèmes dont la résolution fera des gagnants et des perdants parmi les parties prenantes puisse toujours être réglés dans le cadre du GTD. En conséquence, tel qu'indiqué dans des décisions précédentes, l'Office est prêt à arbitrer des questions que les parties sont incapables de résoudre entre elles. L'Office reconnaît qu'il ne peut forcer des règlements négociés.

Par contre, l'Office n'est pas convaincu que le processus actuel ne puisse être amélioré. L'Office est d'accord avec les parties qui avancent que l'échange d'information préalablement au processus réglementaire officiel peut faciliter ce processus en informant les parties prenantes sur la proposition et en délimitant les points qui exigent un arbitrage. Bien que TransCanada ait déclaré qu'elle ne discute pas des changements proposés avec ses parties prenantes dans le cadre du GTD ou de quelque autre façon, l'information présentée durant la présente audience indique qu'il n'y a eu qu'un minimum de contacts initiaux avec les parties prenantes au sujet de la proposition visant la JNB et qu'il y a eu peu de discussions, sinon pas du tout, au GTD quant aux solutions de rechange proposées par les intervenants. Bien que cela puisse suffire dans certains cas, un plus grand échange pourrait s'avérer bénéfique lorsque les questions sont complexes et que le processus peut faire des gagnants et des perdants.

En conséquence, l'Office incite TransCanada et ses parties prenantes à élaborer une meilleure démarche d'échange d'information. Dans le cas de l'échange d'information continu, l'Office prend note de la suggestion de Gaz Métro voulant que le GTD puisse envisager l'établissement de deux paliers d'examen : un pour les questions de fonctionnement courant, et l'autre, pour les questions plus stratégiques. En ce qui touche les demandes particulières, l'Office prend acte de la suggestion de l'AC concernant des procédures de règlement officielles après le dépôt de toute la preuve. En dernier lieu, l'Office est conscient du fait que dans certaines administrations, les demandeurs organisent des ateliers entre le moment du dépôt des demandes et l'étape des demandes d'information, afin de déterminer quelles questions peuvent être réglées et de pouvoir concentrer le travail de l'instance réglementaire sur celles qui ne peuvent être résolues. L'Office a noté le commentaire de l'ACPP selon lequel il y a déjà au sein du GTD un bassin de personnes expérimentées et compétentes représentant toutes les facettes de l'industrie. Bien qu'à ce moment-ci, l'Office n'est pas prêt à donner des directives précises sur la façon d'améliorer l'échange d'information, il s'attend à ce que l'industrie se concerte afin d'établir un meilleur processus pour l'échange préliminaire d'information.

Comme il est indiqué sous la rubrique *Opinion de l'Office* à la section 5.3.4, l'Office préférerait que les changements proposés soient présentés dans un contexte aussi large que possible. Bien que l'Office admette qu'il est de la prérogative de la direction de déterminer que la mise en oeuvre de changements graduels au réseau de TransCanada est préférable à l'introduction d'un changement global, l'Office réitère que l'absence de contexte rend difficile l'évaluation de propositions de changement graduel particulières. À tout le moins, l'Office est d'accord avec l'ACPP que les propositions de changements aux droits et tarifs devraient cerner le problème à résoudre, les options disponibles, y compris

le maintien du statu quo, les avantages et les inconvénients de chaque option, et un plan de mise en oeuvre de l'option retenue.

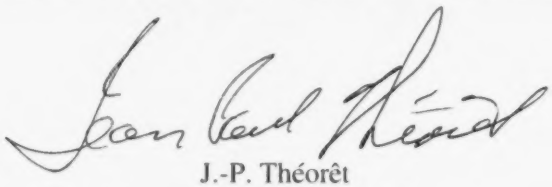
En outre, l'Office encourage TransCanada à partager avec ses parties prenantes l'évolution de sa vision d'avenir pour le réseau principal et d'associer les parties prenantes au modelage de cette vision.

En résumé, l'Office souhaiterait voir les parties traiter entre elles en faisant montre de collaboration, en se consultant et en faisant preuve de créativité. L'Office aimerait notamment que les parties s'échangent des renseignements de manière efficace et en temps opportun et qu'elles fassent tous les efforts possibles pour discuter des questions qui les intéressent avant que le processus réglementaire officiel entre en jeu, de façon à cerner des solutions qui soient à l'avantage de toutes les parties ou, à tout le moins, d'identifier les questions qui doivent faire l'objet d'une décision réglementaire. L'Office est persuadé que cela permettrait d'améliorer les relations tendues qu'il a observées au cours de cette instance.

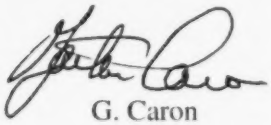
Chapitre 8

Dispositif

Exception faite de la section 5.5.4, les chapitres précédents et l'ordonnance TO-7-2004 constituent nos motifs de décision relativement à la demande visant la jonction North Bay et toutes les questions entendues par l'Office au cours de l'instance RH-3-2004.

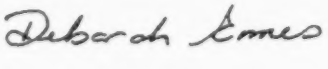


J.-P. Théorêt
Membre présidant l'audience



G. Caron
Membre

Exception faite de la section 5.5.3, les chapitres précédents et l'ordonnance TO-7-2004 constituent mes motifs de décision relativement à la demande visant la jonction North Bay et toutes les questions entendues par l'Office au cours de l'instance RH-3-2004.



D.W. Emes
Membre

Calgary (Alberta)
Décembre 2004

Annexe I

Ordonnance sur les droits TO-7-2004

ORDONNANCE TO-7-2004

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et à ses règlements d'application;

PAR SUITE D'une demande datée du 15 septembre 2003, modifiée le 31 mars 2004, que TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) a présentée aux termes de l'alinéa 60(1)*b)* de la Loi sur l'ONÉ pour faire approuver l'établissement d'un nouveau point de réception et de livraison, soit la jonction North Bay (JNB), et les droits exigibles pour les services de transport offerts à destination et à partir de ce point, ainsi que le retrait de North Bay de l'actuelle zone de livraison du Nord, telle qu'elle est décrite à la section X, sous-section 1, des Conditions générales du Tarif de transport du réseau principal de TransCanada (Mainline Transportation Tariff General Terms and Conditions), le tout devant entrer en vigueur le 1er novembre 2004;

CONFORMÉMENT À l'ordonnance d'audience RH-3-2004.

DEVANT l'Office, le 13 décembre 2004;

ATTENDU QUE TransCanada a déposé une demande en date du 15 septembre 2003 pour faire approuver l'établissement de la jonction North Bay en tant que nouveau point de réception et de livraison ainsi que les droits exigibles pour les services de transport offerts à destination et à partir de ce point;

ATTENDU QUE le 14 novembre 2003, l'Office a dégagé six questions pour fins d'examen relativement à la demande et a décidé de surseoir au traitement de la demande jusqu'à ce que TransCanada ait déposé suffisamment de renseignements pour aborder l'examen de ces questions;

ATTENDU QUE le 31 mars 2004, TransCanada a modifié sa demande;

ATTENDU QUE le 19 avril 2004, l'Office a délivré l'ordonnance d'audience RH-3-2004;

ATTENDU QUE l'Office a tenu une audience publique les 16, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 27, 30 et 31 août 2004 ainsi que les 1er et 2 septembre 2004 à Montréal (Québec), et les 8, 9 et 10 septembre 2004 à Calgary (Alberta), pendant laquelle il a entendu la preuve et la plaidoirie présentées par TransCanada et toutes les parties intéressées;

ATTENDU QUE les décisions de l'Office concernant la demande visant la JNB et les autres questions entendues au cours de l'instance RH-3-2004 sont énoncées dans ses Motifs de décision RH-3-2004 en date de décembre 2004 et la présente ordonnance;

ATTENDU QUE l'Office a tenu compte de la preuve et des présentations et juge que les droits exigibles par TransCanada en conformité avec la présente ordonnance sont justes, raisonnables et sans distinction injuste;

À CES CAUSES, IL EST ORDONNÉ QUE, conformément à l'alinéa 60(1)*b)* et aux autres articles pertinents de la Loi sur l'ONÉ :

1. avec prise d'effet le 28 février 2005,

   a) la jonction North Bay soit désignée comme point de réception et de livraison sur le réseau principal de TransCanada;

   b) les droits exigibles pour les services de transport offerts à destination et à partir de ce point soient établis en conformité avec la méthode actuelle de conception des droits et tels qu'ils sont décrits dans la demande visant la JNB;

   c) les modifications facilitantes, telles qu'elles ont été déposées par TransCanada au cours de l'instance, soient apportées à la section III, sous-section 1, des Conditions générales du Tarif de transport du réseau principal de TransCanada;

   d) North Bay soit retirée de l'actuelle zone de livraison du Nord, telle qu'elle est décrite à la section X, sous-section 1, des Conditions générales du Tarif de transport du réseau principal de TransCanada.

2. TransCanada dépose, au plus tard le 28 février 2005, l'information codifiée qu'elle propose d'ajouter au Tarif du réseau principal relativement aux renseignements dont elle a besoin, aux critères qu'elle doit appliquer et aux délais auxquels elle s'attend avoir besoin pour pouvoir évaluer les propositions visant de nouveaux points de réception et de livraison, et répondre à ces propositions.

3. TransCanada dépose auprès de l'Office, et en signifie une copie aux expéditeurs du réseau principal, aux membres du GTD et aux parties de l'instance RH-3-2004, toutes les modifications qu'il sera nécessaire d'apporter au Tarif du réseau principal pour se conformer aux décisions énoncées dans les Motifs de décision RH-3-2004 et la présente ordonnance.

4. TransCanada dépose, au plus tard le 1er mars 2007, un rapport sur l'utilisation de la JNB.

5. TransCanada doit obtenir l'approbation de l'Office avant d'offrir des services de transport garanti à partir de zones de livraison intérieures.

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

Le secrétaire,

Michel L. Mantha

ERRATUM

OFFICE NATIONALE DE L'ÉNERGIE

TransCanada PipeLines Limited
Motifs de décision

RH-3-2004

Dans les Motifs de décision, aux pages ii, 73 et 74, le numéro de l'ordonnance devrait lire «TG-7-2004».

Calgary (Alberta)
Décembre 2004

Michel L. Mantha
Secrétaire